GIOVANNI CONTESTABILE

INDIPENDENZA ED IMPARZIALITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CONTRIBUTO ALLA RICERCA DI UNA SOLUZIONE ORGANIZZATIVA E DI GESTIONE

RIVISTA MILITARE

Il Tenente Colonnello del Corpo di Amministrazione dell'Esercito Giovanni CONTESTABILE, è nato a Francavilla Fontana (BR) il 13 novembre 1949. Ha frequentato il 150° Corso dell'Accademia Militare di Modena, nel biennio 1968-69, e l'8° Corso di aggiornamento professionale per Ufficiali dei Corpi Tecnici e Logistici dell'Esercito, presso la Scuola di Guerra di Civitavecchia.

Dopo aver prestato servizio, nella fase iniziale della carriera, dapprima all'Ospedale Militare "Celio" di Roma e, successivamente, al Quartiere Generale Italiano del Comando Forze Alleate del Sud Europa di Napoli, ha provveduto, nel 1976, alla costituzione, dal punto di vista amministrativo, del 1° Raggruppamento "Antares" dell'Aviazione Leggera dell'Esercito di Viterbo. Nella medesima sede, nel 1985, ha diretto la gestione amministrativa della Scuola Allievi Sottufficiali dell'Esercito, permanendovi fino a quasi tutto il 1991.

Rientrato a Roma, è stato impiegato presso il Comando del Corpo di Amministrazione dell'Esercito in qualità di Capo Sezione Automazione, per assumere, poi, nel settembre del 1994, l'attuale incarico di Ufficiale addetto allo sviluppo dell'informatizzazione dell'amministrazione dell'Esercito, nell'ambito dell'Ufficio Trasmissioni e Informatica dello Stato Maggiore della Forza Armata.

Giovanni Contestabile

INDIPENDENZA ED IMPARZIALITÁ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Contributo alla ricerca di una soluzione organizzativa e di gestione

RIVISTA MILITARE

A mia moglie Enza
e mio figlio Fabio
per tutto il tempo
che ho sottratto loro

RIVISTA MILITARE

Direttore responsabile:
Giovanni Cerbo

© 1995
Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

Pubblicazione curata da:
Ferdinando Schettino

PRESENTAZIONE

Quello della pubblicazione di un libro è sempre un momento di tensione particolare per l'Editore e per l'Autore, i quali si augurano che i lettori possano trarne, effettivamente, motivi di meditazione e di personale partecipazione.

La ragione che ha indotto la Rivista Militare a pubblicare il presente volume è di stringente, evidente attualità.

Infatti quando uno Stato affronta il problema di riformare la propria costituzione, è indispensabile che al suo interno si accenda un dibattito sulle istituzioni di cui si deve dotare e su come esse dovrebbero funzionare.

Tanto più uno Stato è democratico ed avanzato, tanto maggiore dovrebbe essere il livello di partecipazione dei suoi cittadini a questo dibattito.

Il presente saggio è un contributo in tal senso.

Tuttavia, è un contributo del tutto peculiare, in quanto non proviene dalle tradizionali fonti politiche o dottrinali, ma dall'esperienza di un operatore del sistema.

Pur sviluppandosi, poi, nell'ambito degli schemi scientifici tradizionali (analisi delle disfunzioni del sistema vigente, sviluppo di un modello ottimale, proposte di soluzioni pratiche per l'attuazione di quanto ideato), "Indipendenza ed Imparzialità della Pubblica Amministrazione" fornisce molti spunti di riflessione nuovi per lo sviluppo di un ambiente civile e democratico.

Il fatto che le idee proposte non siano tutte riconducibili ad un unico sistema concettuale ed ideologico, si traduce in quell'espressione di stampo genuinamente "pluralista" che si ritrova nel cittadino qualunque, nell'uomo della strada, cui dovrebbe guardare qualsiasi iniziativa di riforma.

Non è certamente un saggio di "facile" lettura. Non per la forma, che, anzi, è estremamente chiara, ma per la ricchezza di contenuti etici e pratici, profondamente stimolanti e meritevoli di approfondimento.

Insomma occorre leggerlo più volte, per poterne apprezzare appieno la portata innovativa.

Nessuno, come questo "intrepido esploratore" del mondo sommerso della pubblica amministrazione è stato finora in grado di fornire un contributo così concreto per risolvere, su basi scientifiche, le problematiche connesse

con la separazione dei poteri di uno Stato.

In effetti, definire un modello teorico per l'ordinamento della pubblica amministrazione è storicamente ritenuta un'impresa ardua (o, almeno, la dottrina non ha mai dato risposte chiare e soddisfacenti in merito).

Certo, affrontare un'impresa così impegnativa comporta il rischio di presentare un quadro disorganico della materia, per la difficoltà di allineare e comprendere tutti gli aspetti della trattazione lungo un unico e coerente filo logico.

L'Autore tira dritto a definire, in modo del tutto lineare, un modello organizzativo di riferimento per la riforma non solo della pubblica amministrazione, ma di uno Stato democratico nella sua espressione globale, ponendo in sistema tutti gli elementi caratterizzanti la società, ivi compresa la dottrina cristiana.

L'azione di sintesi operata dall'Autore appare, pertanto, perfettamente riuscita. Le poche decine di pagine che compongono il saggio testimoniano lo sforzo di compendiare una materia straordinariamente vasta e complessa.

L'Autore sostiene, poi, che il modello organizzativo concepito non è altro che la "quintessenza dell'ovvio ed il frutto di una semplice osservazione e di personali esperienze", ma esso si configura, in senso laterale, come una vera e propria scoperta scientifica, perchè il modello che ne emerge tratta in ordine rigoroso tutti i principi che reggono i fenomeni dell'Amministrazione, nessuno escluso.

Un ulteriore elemento originale e di modernità è conferito dalla previsione dell'utilizzazione dei mezzi informatici nella realizzazione del sistema operativo.

Oltre a ricercare "una soluzione organizzativa e di gestione", il saggio illumina un aspetto del "fil rouge" che percorre l'intero libro: l'omessa collocazione dell'Amministrazione tra le discipline scientifiche, laddove, invece, essa andrebbe considerata -sostiene l'Autore- come "una scienza che sia creativa, nei suoi spunti umanistici, e solida, nei suoi tratti scientifici".

Le tavole riassuntive, ricche di informazioni, integrano l'opera in modo preciso e nello stesso tempo appassionante, mostrandoci un mondo affascinante tutto da costruire. Esse "parlano" da sole e danno una visione immediata della soluzione individuata. Osservando le tavole, si scoprono cose che nel saggio sono solo sfumate (come, ad esempio, nella tavola dedicata all'"Amministrazione dell'uomo", che, oltre a porre al primo posto l'uomo e le sue esigenze morali e spirituali, presenta una ipotetica riorganizzazione strutturale delle Nazioni Unite, su basi democratiche).

Ritengo che l'opera possa essere usata proficuamente in contesti differenti: può servire da guida ai responsabili di tutti i livelli della pubblica amministrazione; ma anche come testo base per l'estrapolazione di specifiche tesi o per corsi avanzati di ingegneria della "res publica". Infine, può essere un testo complementare nei primi programmi di studio delle scienze amministrative e di diritto.

Il Direttore della Rivista Militare
Giovanni Cerbo

PREMESSA

L'Italia vive un periodo cruciale della sua storia.
Indipendentemente dagli esiti processuali di "tangentopoli", una cosa è certa: la magistratura ha portato alla luce un fenomeno che ha la stessa natura di un "cancro", profondamente radicato nella vita politica, economica e culturale della nostra società.

Come risultano ancora ignote le cause dell'insorgenza di questa grave malattia dell'uomo, così anche per quella che affligge il nostro Paese mancano origini certe.
Anche se ovunque nel mondo i rapporti tra politica ed economia sono sempre stati "difficili", il sistema italiano è unico nel suo genere; infatti, pur abbracciando le idee occidentali (specialmente dal punto di vista strategico-militare), è passato gradualmente e quasi inavvertitamente, nel campo economico e culturale, ad una caratterizzazione di tipo orientale. Ne è emerso un sistema atipico, una specie di mescolanza artificiosa tra politica ed economia, che ha alienato i principali contrassegni del capitalismo ed ha creato le premesse all'assistenzialismo ed al pragmatismo, intesi nel loro significato più negativo.

Tutte queste cose fanno parte della vita stessa dell'Italia. Uscirne non è certo facile. L'augurio è quello di poterle annoverare, presto, tra le cose passate e dimenticate. Affinchè ciò avvenga, occorre rimboccarsi le maniche e ricominciare a lavorare con lena e nel giusto verso, per rinnovare non solo il governo della "cosa pubblica", ma soprattutto la stessa società, alla luce delle esperienze maturate ed in virtù della recente potenzialità offerta dal notevole progresso tecnologico.

Intanto, si può osservare che lo Stato italiano sta vivendo una profonda crisi di identità, perchè è alla ricerca affannosa di quanto gli possa conferire un vero rinnovamento e di un criterio base di differenziazione tra la sfera pubblica e quella privata. Conseguentemente, si rende quanto mai necessario porre la massima attenzione all'evoluzione dei comportamenti e delle aspettative sociali. Un'evoluzio-

ne che sta influenzando - come era prevedibile - anche la struttura stessa della pubblica amministrazione, specie nella ricerca di efficienza reale e di revisione delle procedure formali, da tempo cristallizzate.

Tra le tante cose cui occorre provvedere, è opportuno che la riforma dell'amministrazione pubblica -peraltro già avviata, nel giusto senso, con alcune norme di razionalizzazione -venga completata anche con una profonda e reale revisione del sistema. I vari "partiti" dovrebbero rivisitare il loro ruolo nell'ordinamento del Paese fino a promuoverne un riconoscimento costituzionale più responsabile e teso alla ricerca di soggetti capaci, scelti soprattutto mediante pubblici sondaggi; ciò, affinchè si possa restituire autonomia di azione e dignità agli organi di governo e nel contempo preservarli da devianti ingerenze politiche.

Per quanto attiene, invece, al controllo della spesa ed al miglioramento dell'efficienza e della produttività, occorre aggredire alla radice le disfunzioni della pubblica amministrazione ed insistere sulla razionalizzazione degli schemi organizzativi sui quali si andranno a sviluppare ed articolare le varie funzioni. Ciò, in quanto, solo una profonda e capillare modifica strutturale dei pubblici uffici può assicurare efficacia a specifiche tecniche di rilevazione e di controllo degli elementi economici di gestione. Non è sufficiente, quindi, indicare i principi generali, ma bisogna stabilire con legge le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, fin nei settori più periferici, importanti perchè più vicini al cittadino.

Le presenti note non offrono, certamente, la formula sicura per garantire la soluzione ultima ai problemi di gestione della struttura sociale. Le idee-guida che vengono delineate "currenti calamo" vogliono, semplicemente, essere un mero tentativo di collaborazione per un modello organizzativo e decisionale teso a supportare gli importanti princìpi democratici, che già da qualche tempo circolano nella produzione della normativa amministrativa.

Gli uomini, per muoversi tutti insieme, necessitano di regole chiare e ben definite.

La disponibilità, nei tempi odierni, dei mezzi offerti dall'alta tecnologia - strumenti che mai l'uomo avrebbe potuto sperare di avere in ausilio - consente, mediante un proficuo impiego, di sfruttare appieno le enormi sinergie presenti nelle attività dei "pubblici servizi", sia essi resi dallo Stato che dal privato.

L'impiego del mezzo elettronico è, infatti, il presupposto indispensabile per dare respiro, efficienza e produttività alle pubbliche funzioni e l'informatica, intesa quale gestione automatizzata delle informazioni, ben si inquadra in qualsiasi amministrazione che ama definirsi "democratica", in quanto è la sola capace di soddisfare, attualmente, la "sete" di informazioni dell'uomo.

Sono stati versati fiumi d'inchiostro sull'utilizzazione dello strumento informatico nello sviluppo delle relazioni umane. L'importante, comunque, è che sia veramente avvertita, a livello politico, l'esigenza di una circolazione globale, nella società, delle informazioni, le quali costituiscono, da sempre, la base della conoscenza e, quindi, l'elemento coagulante del pensiero di qualsiasi insieme di persone che intenda organizzarsi come comunità democratica.

Ma qual è il quadro di situazione che si offre a chi volge lo sguardo al funzionamento della Pubblica Amministrazione ed al suo processo di razionalizzazione?

Ad un approccio superficiale sembrerebbe che l'informatica abbia permeato l'intero sistema. Il computer infatti è presente in ogni locale, su ogni scrivania di un pubblico ufficio. Molte attività gestionali sono state automatizzate e molti archivi sono tenuti in forma automatizzata. Il titolo di spesa viene smaterializzato e le informazioni che lo costituiscono, presto, circoleranno interamente in sistemi informativi integrati.

Basta tutto ciò per sostenere che la pubblica amministrazione si sia informatizzata?

Purtroppo, l'informatizzazione, in Italia, è solo agli albori nonostante le ingenti risorse finanziarie già destinate al settore. Essa potrà ritenersi conseguita solo quando l'interagibilità e l'interconnessione dei sistemi informativi, sia all'interno degli organismi pubblici che tra pubblico e privato, saranno attuate in modo capillare e globale ed il rapporto tra il cittadino e lo Stato sarà improntato alla massima trasparenza, teso a nuovi traguardi di sviluppo e non legato unicamente alla accelerazione delle procedure di spesa e contabili ovvero alla velocizzazione della produzione di elaborati cartacei.

Per realizzare appieno l'informatizzazione della pubblica amministrazione, è necessario riconfigurare la sua struttura in modo agile e ben definito, dove le funzioni (e relative responsabilità) siano ben chiare a tutti. E' a tale scopo che nel presente lavoro sarà tratteggiato, inizialmente, l'attuale quadro giuridico, dal punto di vista organizzativo. Si tenterà, così, di tracciare una linea guida per la revisione dell'ordinamento amministrativo in generale, in quanto sarebbe vano qualsiasi tentativo di riforma del particolare senza definire quello generale.

Nella seconda parte, che è poi quella centrale, sarà proposto un modello ideale di riferimento per la ristrutturazione sia dello Stato che della pubblica amministrazione. Tale modello è qui definito ASTRO, dall'acronimo di "Archetipo STRutturale Organizzativo" .

Nella terza parte si affronteranno, infine, alcune tematiche specifiche dell'Amministrazione dello Stato, come la formazione etico-professionale del funzionario di Stato e l'esigenza di adottare un modello decisionale pubblico con strumenti contabili che consentano una maggiore aderenza ai problemi reali della vita sociale.

Ciò, in funzione sia del profondo mutamento sociale nazionale in itinere, sia del quadro strategico internazionale che ha determinato uno stato di generale incertezza tale da richiedere un'analisi approfondita ed una verifica del "sistema Paese".

Posto che l'uomo ha un diritto naturale al suo sviluppo come persona, qualsiasi attività di Amministrazione di uno Stato democratico, per quanto periferizzata o privatizzata sia, dovrebbe essere perseguita da un governo che guardi ad ogni parte dell'insieme sociale, affinchè sia possibile realizzare il diritto alla qualità della vita.

E' necessaria, pertanto, una riforma che conferisca allo Stato i mezzi necessari per una visione unitaria di tutte le pubbliche esigenze e per una solidarietà politica, economica e sociale.

Ad esempio, l'anagrafe fiscale non può essere distinta, come avviene tuttora, a seconda della fattispecie di compartecipazione del cittadino alla spesa pubblica. Che i tributi siano locali, regionali o centrali ovvero che si tratti di contributi previdenziali e/o assistenziali, non si può, dal punto di vista organizzativo, prescindere dalla necessità di avere una visione globale dell'imposizione, pur lasciando la massima autonomia di gestione agli enti interessati. Ciò, allo scopo, se non altro, di verificare il peso e la situazione degli oneri che, in qualsiasi modo definiti, gravano sui cittadini. In effetti, si ritiene che molti dei limiti dell'Anagrafe Tributaria centrale siano riconducibili alla mancanza di un'interazione e scambio di informazioni tra i diversi settori funzionali dello Stato (fiscale, previdenziale, locale ecc.).

Per non parlare poi delle deficienze in campo gestionale dove la situazione appare semplicemente catastrofica. Oggi si assiste ad una gestione pubblica con entrate tributarie che appena riescono a coprire gli interessi di quanto si spende annualmente, mentre presso una qualsiasi "comunità", degna di tal nome, il buon senso impone un oculato impiego delle risorse.

Insipienza del legislatore o mancanza di precise norme per l'organizzazione dello Stato?

Qualsiasi riflessione, a questo punto, è lecita. In ogni caso, i principi organizzativi tracciati dalla Costituzione e puntualmente disattesi dalla legge lasciano tuttora campo all'arbitrio ed al disordine gestionale, con le conseguenze ben note a tutti.

In definitiva, un'efficace azione della pubblica amministrazione non può prescindere dalla definizione - razionale, precisa e stabilita con legge - delle sfere di competenza del "sistema Stato", allo scopo di consentire, in condizioni di assoluta "indipendenza" ed "imparzialità", ai vari centri decisionali e/o di controllo dell'Amministrazione, la conversione delle informazioni in linea in azioni immediate di ogni pubblica funzione, attraverso un monitoraggio continuo e tempestivo delle esigenze sociali reali (uscite) e della convinta adesione del contribuente alle connesse esigenze fiscali (entrate).

Alcune tavole allegate al presente testo rappresentano una ipotetica struttura di alcuni organismi e delle loro funzioni; pertanto, possono non trovare riscontro nella realtà.

I PARTE

Viaggiare alla scoperta di qualcosa
non significa cercare nuovi paesaggi,
ma saper guardare con occhi nuovi.

Marcel Proust

Le leggi inutili
indeboliscono le leggi necessarie.

Montesquieu

L'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA SECONDO IL DIRITTO

LO STATO DEMOCRATICO

Nel concetto di "Stato di diritto" si fa riferimento, sempre più spesso, alla funzione di "amministratore" della società. Con ciò non si vuol certo negare che già esiste un'amministrazione pubblica, bensì porre in evidenza la più ampia importanza che questa va assumendo nel tempo corrente.

Il fenomeno è, in gran parte, connesso all'affermazione dello Stato come democratico, nonostante il sempre più diffuso e crescente malcontento delle masse, dovuto allo scostamento del governo del Paese dalle esigenze reali di gestione.

La recente storia d'Italia dimostra come, in un modo o nell'altro, lo Stato è sempre chiamato ad essere dei cittadini e per i cittadini e scevro dai giochi dei poteri politici.

La stessa Amministrazione dello Stato non potrà mai agire in condizione di indipendenza ed imparzialità se non si pone veramente in essere l'ordinamento giuridico di uno Stato democratico, che non è qualcosa di diverso dallo Stato di diritto, ma è qualcosa di più. Quest'ultimo, nella sua espressione liberale, si concretizza in una limitazione dei pubblici poteri di fronte alle libertà individuali. **Lo Stato democratico, pur mirando sempre alla protezione delle libertà, si innesta sul grande tronco dello Stato di diritto, aprendosi continuamente a libertà nuove, da concertare insieme - forze private e forze pubbliche - sia nel campo economico che in quello sociale**. Ed è così che allo Stato democratico viene richiesta una maggiore presenza come "amministratore". In tale veste, esso è chiamato ad essere attivo, coscienzioso ed efficace, in modo da conseguire, quotidianamente, un'equilibrata gestione dell'opera di rinnovamento, morale e materiale, avvertita dalla società stessa. Ciò è nell'interesse di tutti i cittadini (nessuno escluso)!

In sostanza, lo Stato ideale, cui guarda il cittadino medio, è visto più come un buon padre di famiglia che come un'entità detentrice di un "potere", talvolta esercitato in modo forte con i deboli e debole con i forti.

Lo Stato italiano, in verità, non ha mai mancato di dare vita ad una legislazione sociale, seppur determinata dagli interessi politici prevalenti nel particolare momento storico. Già nella sua Costituzione, infatti, è possibile trovare un'affermazione integra-

le dello Stato democratico. Basti menzionare l'importanza che in essa ha assunto il fattore sociale, che si estrinseca nel concetto di solidarietà (art. 2), nella rimozione di ostacoli (art. 3), nel riconoscimento dei diritti dei lavoratori e dei non abbienti (artt. 1, 3, 4, 24, 31-38) e nell'assicurazione di un'effettiva uguaglianza tra i cittadini (art. 3).

E' da dire, inoltre, che le interferenze della cosiddetta "partitocrazia", nell'ambito dei rapporti sociali ed economici, hanno finito con il provocare, tutto sommato, un accrescimento del bisogno delle libertà civili. Certo, ne ha sofferto sia l'economia privata che quella pubblica, portate all'attuale stato di crisi. Ma il miglioramento della situazione non è impossibile. Il tutto necessita, comunque, di una riforma globale del sistema sociale che presuppone, a sua volta, il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica, ivi compresi gli inevitabili sacrifici personali. Tale coinvolgimento alle esigenze dell'Amministrazione è il requisito necessario per il decollo di un vero Stato democratico.

Una spinta ulteriore ad una profonda trasformazione del "sociale" è venuta, anche, dal notevole sviluppo dei rapporti internazionali. L'interdipendenza economica tra gli Stati e la stessa larga partecipazione dell'Italia alle missioni di pace richiedono un'organizzazione amministrativa nazionale, che si plasmi su tutto il tessuto sociale e che risponda alle nuove esigenze di uno sforzo unitario.

Occorre attuare, come si vedrà in seguito, una "gestione policentrica" dello Stato e, ove necessario, svuotare l'Amministrazione di tutti gli adempimenti che possono essere ricondotti al privato, **lasciando ad essa unicamente la gestione delle funzioni di governo principali e la "direzione" ed il "controllo" delle altre**, in un quadro di situazione chiara, dove non ci sia alcun divario tra l'accuratezza delle analisi e la debolezza delle decisioni.

Lo sviluppo dello Stato democratico implica, in definitiva, una riorganizzazione, su larga scala, della pubblica amministrazione, in quanto esso dovrà soddisfare nuovi e sempre maggiori bisogni dei cittadini. La cura di questi interessi può essere solo in parte lasciata agli organismi tradizionali, che, per quanto ampliati e razionalizzati, non saranno mai in condizioni di assicurare, in modo esaustivo, il soddisfacimento delle esigenze complessive della collettività. **Diventa, così, importante la presenza di organi che, interfacciati con il "privato", realizzino contatti diretti e capillari tra Stato e società**.

L'ASPETTO GIURIDICO DELLE NORME ORGANIZZATIVE

Dopo una breve analisi dell'aspetto formale dello Stato democratico, o meglio del ruolo che è chiamato a rivestire nei rapporti con la società, appare utile esaminare anche l'aspetto normativo, ovvero sostanziale, il quale conferi-

sce validità alle azioni e legittimità alla struttura che le pone in atto.

In effetti, un riferimento alle norme che dettano i principi regolatori della pubblica amministrazione, anche se potrebbe apparire superfluo, è necessario, perchè costituisce uno di quei campi in cui la frontiera fra diritto e non-diritto è, a volte, aperta e le norme giuridiche presentano varie diversità.

In estrema sintesi, si può notare come il diritto amministrativo si riferisce all'Amministrazione dello Stato -soggettivamente intesa- nella sua organizzazione, nei procedimenti adottati, nei rapporti con i terzi, nei beni a disposizione, nonchè nei controlli che su di essa possono esercitarsi. Il soggetto, e non l'attività, è, quindi, il nucleo intorno al quale si è formato tale specifico diritto. Conseguentemente, l'esigenza di organizzare le strutture pubbliche, non essendo disciplinata da una specifica materia, è stata fortemente sentita dal diritto amministrativo. Quest'ultimo, poi, insieme a quello costituzionale, forma il nucleo centrale di quel grande complesso di norme che, sotto il nome di diritto pubblico, regola esclusivamente lo Stato e gli organismi assimilati ed i loro rapporti con i privati. Ad esso si contrappone il diritto privato, che nel regolare i rapporti tra privati, disciplina anche alcuni aspetti delle relazioni che possono intercorrere fra questi ultimi e la pubblica amministrazione.

Sul piano generale, occorre aggiungere che la distinzione fra diritto amministrativo e diritto privato assume solo un significato accademico, allo scopo di individuare meglio la norma regolatrice di un dato rapporto; in effetti, **tutte le norme, pubbliche o private che siano, non possono non essere considerate "in sistema" per assicurare quella sinergia di sforzi tesi al perseguimento di un unico fine: il bene sia della collettività che della persona, quindi, della "pubblica amministrazione". Implicitamente, ne consegue il principio secondo cui ogni norma dovrebbe essere esaminata dal legislatore, in funzione delle reciproche influenze che la stessa può avere nelle sfere del diritto pubblico e di quello privato**.

C'è da sottolineare, poi, che l'Amministrazione, per meglio operare, si serve anche di strumenti del diritto privato, in quanto mezzi necessari per perseguire, in modo più razionale, la massima efficacia gestionale. Tuttavia, anche se affinità sostanziali possono dar luogo a regolamentazioni vicine sul piano ordinativo, il diritto amministrativo rimane il vero diritto dell'Amministrazione dello Stato, ed è da tale condizione di "superiorità" che discende la necessità di tutelare i privati nei confronti di essa.

In ogni caso trattandosi, pur sempre, di un complesso di individui da organizzare, il problema della razionalizzazione dell'Amministrazione dello Stato non può differire da quello che si riscontra in ambito privato, con l'aggiunta dell'onere, non trascurabile, di ricercare e, quindi, di considerare le molteplici variabili indipendenti che possono emergere nelle diverse esigenze di gestione della società.

Intorno alle norme di organizzazione sono sorti, spesso, problemi, in parte reali e in parte fittizi, che esigono un approfondimento.

Può dirsi, anzitutto, che ha un relativo interesse giuridico la discussione, mai sopita, se il diritto preceda l'organizzazione (o viceversa) oppure se vi sia fra di essi una contemporaneità. Il problema può essere ridimensionato se si considera che l'attuale sistema ha superato lo stadio iniziale, in cui l'ordinamento giuridico era ancora allo stato embrionale, e trova, quindi, già fissati i presupposti della vita dello Stato in cui viene ad operare, che, per quanto riformati, è difficile che siano completamente stravolti. Pertanto, qualsiasi tentativo di revisione organizzativa non può che essere valutato, pur con i necessari aggiustamenti, in conformità all'ordinamento costituzionale vigente. Anche perchè, quest'ultimo comprende norme di principio importanti (tuttora validissime) per un'organizzazione pubblica veramente democratica.

Sarebbe sufficiente, così, avere un modello di riferimento che consenta la reingegnerizzazione della struttura ordinativa e, quindi, il confronto con quella reale per l'individuazione degli aspetti da razionalizzare. Sarebbe, poi, compito del giurista analizzare le relazioni tra le componenti strutturali della nuova organizzazione pubblica e quelle attuali, ridistribuire o **accorpare le funzioni per settori omogenei**, eliminare le sovrapposizioni, assicurare la non ingerenza di forze politiche e sindacali nei settori gestionali ed operativi e verificare la validità delle norme da emanare, curandone l'applicazione sperimentale su singoli specifici organismi.

Per quanto attiene ad un altro punto controverso ovvero a quello del carattere giuridico o meno delle norme di organizzazione, **è da ritenere irrinunciabile il conferimento della giuridicità alle soluzioni organizzative**, in quanto i confini delle relazioni tra diversi organismi sono spesso incerti. E gli aspetti oscuri, tuttora esistenti, dovuti proprio a tale mancata disciplina, hanno contribuito ad esasperare gli aspetti negativi della burocrazia.

Si può, inoltre, constatare come sia impropria e ingannevole la distinzione fra norme relative all'apparato dei pubblici poteri e quelle di comportamento degli stessi. Tutte le norme giuridiche, in quanto tali, regolano un comportamento fra due o più soggetti. Lo fanno anche le norme di organizzazione, in quanto si riferiscono alla regolamentazione delle relazioni fra soggetti dipendenti e sovraordinati e viceversa (in linea verticale) e nell'ambito di ciascuno di essi (in linea orizzontale).

La distinzione fra le norme organizzative e quelle che regolano i rapporti con i terzi è anch'essa lungi dall'essere assoluta. I dipendenti della pubblica amministrazione rimangono dei terzi rispetto a questa per quanto concerne la disciplina del loro rapporto di servizio, mentre non lo sono più se considerati quali ingranaggi dell'Amministrazione stessa.

La distinzione non acquista valore assoluto neppure per quel che riguarda la ricerca di un criterio discriminatorio fra diritto soggettivo e interesse legittimo. Non

può dirsi, infatti, che dalla norma di organizzazione discendano solo interessi legittimi, in quanto è comune orientamento che essa è posta a protezione, in linea principale, di un interesse pubblico e solo in linea secondaria di interessi particolari.

Dire, inoltre, che le norme sull'organizzazione amministrativa pubblica non toccano sempre i rapporti con i cittadini, in quanto al di fuori della struttura, sembra parimenti ingannevole. Infatti, al pari dell'organizzazione stessa, anche le norme che ne conseguono hanno un valore che è mediato o strumentale rispetto alla realizzazione dei fini pubblici, per i quali sono emanate, ed è giustificata l'esistenza stessa dell'Amministrazione dello Stato. E' chiaro che talune regole di organizzazione assumono valenza normativa e altre no. Fra le prime saranno senz'altro da comprendere non solo le disposizioni sull'istituzione o l'accorpamento per funzioni di enti o organi pubblici in generale, sulla distribuzione delle competenze, sul funzionamento, sullo stato giuridico ed economico dei pubblici dipendenti, ma anche quelle che regolano le modalità del comportamento esterno di determinate categorie di enti, che, seppur privati, perseguono particolari finalità di interesse pubblico. Sicuramente non sarà da ricomprendere tutto quanto attiene alla sfera del libero arbitrio dell'individuo, almeno per i comportamenti che non ledono quello degli altri.

Sempre dal punto di vista organizzativo, **l'essenza della normatività sta nel fatto che la "regola" non si riferisce ad uno o più casi, anche se numerosi, di singoli comportamenti esplicitati, bensì ad una classe o categoria di casi, indipendentemente dal numero di essi e dalla accertabilità degli stessi, che è giudicata direttamente importante per la vita pubblica, tale da doverla rendere, con forza giuridica, universalmente accettata**.

E non è forse importantissimo conoscere e, quindi regolare le relazioni funzionali tra i vari ordinamenti sociali?

In ultima analisi, tutte le relazioni possono essere ricondotte a relazioni fra individui e, pertanto, necessitano di rilevanza giuridica, almeno laddove si ritenga utile e opportuno, sia per la collettività che per il singolo, regolare aspetti importanti di convivenza civile.

Ma non basta dare forza giuridica alle disposizioni che regolano l'organizzazione pubblica, è necessario dare alle stesse un corpo organicamente ben definito, cioè un modello organizzativo.

Si potrà dire che un'opera organica di regolamentazione, mediante l'estrapolazione capillare delle norme dagli schemi organizzativi, è una fatica improba, ma non che sia impossibile.

Dopo oltre un secolo di vita nazionale, l'organizzazione amministrativa del Paese è regolata più che da un sistema, da un coacervo di norme sedimentate nel tempo e, quel che è peggio, per lo più inadatte a sostenere la mole dei bisogni da soddisfare. Anche se, in verità, alcune disposizioni (ad es.: la L. 7 agosto 1990,

n. 241, la L. 23 ottobre 1992, n.421, e relativo D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, la L. 24 dicembre 1993, n. 537, e il D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367) si appalesano diverse rispetto a quelle del passato e sembrano muoversi nel giusto verso, dimostrando, così, di volere infrangere un comportamento cristallizzato, perpetuato per lunghi anni e rivelatosi altamente nocivo per la collettività. Inoltre, è da dire che, ancora oggi, manca una visione unitaria dei problemi della pubblica amministrazione e che gli schemi ordinativi adottati sono, in massima parte, dominati da criteri autoritari ed accentratori, oltre che non in linea con le aspettative sociali.

Attualmente, la situazione sociale ed economica nazionale impone a tutti una partecipazione ed uno sforzo senza precedenti, oltre a richiedere, ancora più imperativamente, una riforma globale del sistema di gestione per poter assicurare, all'apparato amministrativo pubblico, la capacità di intervenire tempestivamente con proprie linee di azione che, coniugandosi a quelle del privato, consentano al processo sociale ed economico del Paese un ulteriore sviluppo, che sia rapido, agile ed efficace. La riforma dovrebbe includere il riordinamento delle funzioni pubbliche per il conseguimento di un maggior decentramento gerarchico e autarchico, unitamente ad un rafforzamento del servizio di controllo ed ispettivo che, utilizzando tecniche di rilevamento speditive, non ostacolino l'azione dei dirigenti, salvo per comprovate gravi mancanze. In tale quadro, sarebbe opportuno anche promuovere il miglioramento dei criteri di selezione del personale, della sua qualificazione e formazione e, non ultimo, l'accorpamento della legislazione amministrativa in un testo unico. L'ultima trattazione organica sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato (Legge e relativo Regolamento) risale, come noto, agli inizi del secolo.

In altre parole, all'Amministrazione, per la sua importanza, per la natura degli interessi in gioco e per i poteri da conferirle, occorre una regolamentazione chiara e sistematica.

L'intento delle presenti note è proprio quello di suggerire un modello di riferimento organizzativo e decisionale, con cui realizzare un apparato pubblico che sia efficiente e che **prediliga il confronto con la pubblica opinione, in una cornice di coordinamento e di decentramento delle funzioni**, anche se assoggettate ad una forte capacità di controllo del livello centrale.

LA RILEVANZA COSTITUZIONALE DEL POTERE DI ORGANIZZAZIONE NELLO STATO

In uno Stato democratico, l'organizzazione amministrativa, sia pubblica che privata, non può non essere regolata dalla Costituzione e dalle leggi.

La legge è l'elemento regolatore della vita sociale e, quindi, dello Stato. Essa, a

differenza di ciò che avviene per il "privato", non esiste e non può agire al di fuori del diritto e non può avere altri fini se non quelli della ricerca del benessere e dello sviluppo democratico sia della persona che della comunità. In ciò sta il suo limite.

Per il Paese la legge è solo un mezzo - e non il fine - posto a disposizione degli organi di Amministrazione per poter gestire, con autorevolezza, sia le aspettative del singolo che della collettività, cercando di conciliarle.

E' sensibilizzandosi a simili orientamenti che uno Stato potrà giungere a definirsi democratico.

Nello Stato di diritto, l'idea che l'Amministrazione esiste per la mera esecuzione della legge ha tratto, spesso, in inganno l'azione dei soggetti chiamati a governare il Paese, tanto da farli deviare dagli obiettivi loro assegnati. Purtroppo, pare che a molti sfugga il concetto che non si tratta di un'esecuzione materiale del disposto legislativo, che in quanto tale è arido, bensì di **un'esecuzione creativa e finalizzata alla realizzazione del disegno comune**, proprio come lo è stata la legge nei confronti degli indirizzi dettati dalla collettività. Conseguentemente, il fine stesso diventa molte volte generico, affinchè il potere che ne deriva possa essere esercitato con un margine anche largo di discrezionalità. Ovviamente, la discrezionalità sarà ampia nella funzione di direzione politica spettante alle autorità centrali e quasi nulla in quella esecutiva esercitata dagli organi periferici.

In ogni caso, l'essenza dell'Amministrazione non può che consistere nell'arte di organizzare i cittadini per giungere a traguardi sempre nuovi di vera vita sociale.

Ancora oggi sembra, invece, che l'amministrazione pubblica tocchi i cittadini solo indirettamente e che, in fondo, quel che più conta sia solo dare libertà a tutti e, per quanto possibile, anche lavoro ed assistenza. Non v'è dubbio che tale comportamento ha contribuito notevolmente ad ottenere i risultati che tutti conosciamo: disinteresse e aberrazioni sociali di ogni tipo.

Pertanto, dettare, oggi, principi sulla legittimità formale di una struttura organizzativa e disciplinare e condurre, in maniera unitaria, gli sforzi sia del pubblico che del privato assume estrema importanza nella vita e nella tutela dell'intera comunità.

A ciò appare realmente preordinata la stessa Costituzione, la quale ha subito sentito il bisogno di fissare i tratti essenziali del **potere organizzativo** dell'Amministrazione, come i principi sull'attività economica pubblica e privata, sulla composizione del Governo, sui rapporti fra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio ed i ministri stessi, sull'organizzazione dei ministeri e dei pubblici uffici in generale.

Infatti, la Costituzione, al terzo comma dell'art. 41, così recita: "la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perchè **l'attività economica pubblica**

e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali". Vengono, qui, introdotti i concetti di programmazione e di coordinamento che si vengono a porre: il primo come strumento, il secondo come attività volta a contemplare interessi potenzialmente confliggenti con le finalità sociali dello Stato.

Sempre per dettato costituzionale è statuito: "la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri" (art. 95) e, poi, a proposito dell'ordinamento dei pubblici uffici, "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" (art. 97, 1° comma).

A questo punto, è necessario sottolineare come l'imparzialità sia un requisito di primo piano. L'amministrazione di un organismo è sempre parziale, nel senso che non è mossa solo dall'esecuzione della legge ma deve conseguire uno o più obiettivi particolari connessi alla funzione che deve assicurare. **Le scelte del funzionario devono, tuttavia, essere improntate a criteri di imparzialità, cioè ispirate solo dall'interesse per la propria funzione, e non da interessi estranei o personali**. La discrezionalità deve essere sorretta, quindi, da un criterio di giustizia che il funzionario stesso deve cercare di adottare in ogni relazione, sia verso l'esterno (cittadini) che all'interno (superiori e dipendenti).

Si soggiunge, per pura razionalità organizzativa, che l'imparzialità potrebbe esser meglio tutelata, estendendo il divieto di iscrizione ad organismi politici, di cui all'art. 98 (3° comma) della Costituzione, a tutte le categorie di funzionari statali, con particolar riguardo ai dirigenti. Ciò allo scopo di adempiere pienamente al dettato costituzionale del 1° comma del medesimo articolo, che così recita: "I pubblici impiegati sono al **servizio esclusivo** della Nazione", e dal momento che nell'espressione "Nazione" è riconosciuto il concetto **di unità e sovranità politica**.

Si ritiene che il divieto sia stato, finora, impropriamente recepito, avendolo limitato unicamente alla capacità degli "statali" di avere altri impegni di tipo privato. Non solo. Con il decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 31 marzo 1994, si insiste in tale atteggiamento. Infatti, il "codice di comportamento", cui dovrebbero essere tenuti tutti i pubblici dipendenti, nulla eccepisce sul coinvolgimento di questi con le attività di "politica attiva", spesso selvagge. Pare proprio che le aspre lotte sindacali e la stessa "tangentopoli" non abbiano insegnato niente.

Avere un altro lavoro non sempre è in contrasto con l'interesse pubblico. Tant'è che alcune eccezioni sono state fatte. Ben altro livello di efficienza si potrebbe ottenere se il citato dettato costituzionale fosse inteso come "necessità di evitare qualsiasi conflitto con interessi estranei alla Nazione", cioè all'unità e alla sovranità politica del Paese. Tra i molteplici interessi emergono, sopra tutti, quelli di carattere politico e, per molti versi, anche quelli sindacali.

E' da dire, inoltre, che un'Amministrazione che funziona non deve essere solo efficiente ed imparziale; essa deve soprattutto sapere compiere con equità quelle

scelte discrezionali che rispondano pienamente al principio di unità insito nell'ordinamento. Di certo, a ciò, si collega la necessità costituzionale di pervenire alla determinazione delle **sfere di competenza, delle attribuzioni** e **delle responsabilità dei funzionari** (art. 97, 2° comma della Costituzione). **Di tutti, non solo di quelli dirigenziali**.

Sotto un punto di vista organizzativo, troviamo qui un riferimento implicito, ma chiaro, alle componenti individuate (**politica o decisionale**, **strumentale o di supporto** e **finale od esecutiva**) nel modello organizzativo delineato nella seconda parte della presente trattazione.

Sempre la Costituzione stabilisce, all'art. 97, che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge...". Essa si occupa, poi, degli organi ausiliari (artt. 99 - 100) e di altre istituzioni amministrative (artt. 33, 38 e 52). Anche alle regioni è riservato un posto rilevante (artt. 114-127), così come non sono lasciati da parte neppure i comuni e le province a proposito della loro autonomia (artt. 5, 128, 129, 130, 132 e 133), nonchè gli enti e istituti di istruzione ed educazione, di alta cultura (art. 33), di assistenza e previdenza (art. 38) ed esercenti imprese (art. 43), per le altre funzioni di interesse della collettività.

Questi accenni sembrano sufficienti ad evidenziare, in tutta la sua portata, l'attenzione che la suprema legge dello Stato ha dato al problema organizzativo dell'Amministrazione del Paese. Ciò nonostante, nell'ambito del diritto costituzionale, tale aspetto appare trascurato, mentre ci si è soffermati, in special modo, sugli aspetti legislativi delle libertà.

Ai restanti rami del diritto è stato lasciato, poi, il compito di approfondire, nel rispetto dei dettati costituzionali, la parte relativa ai problemi di governo del Paese (diritto amministrativo) e quelli dei rapporti tra cittadini (diritto privato), **perdendo di vista, così, un aspetto di rilevante interesse com'è quello di ricercare il modello organizzativo più idoneo** per porre in sintonia gli interessi privati e pubblici (leggasi Amministrazione), al solo scopo del bene collettivo.

In ogni caso, è ampiamente riconosciuto dalla dottrina che l'ordinamento giuridico è un'organizzazione, un corpo sociale, un sistema non di sole norme, ma anche di individui, attribuzioni, mezzi, scopi **da ricondurre ad unità**.

Nel potere di organizzazione, che la Costituzione ha conferito all'Amministrazione, già rientra tutto quanto attiene all'esercizio del pubblico interesse. Tale potere è, per lo Stato democratico, un'irrinunciabile prerogativa ed un potente fondamento legale, purchè le sue norme non siano di carattere generale ma volte a regolare, in profondità, il comportamento dell'Amministrazione, conferendo, così, agli organi la massima efficacia dei flussi informativi, "conditio sine qua non" per rendere sinergiche le espressioni operative dell'ordinamento generale del Paese (organismi pubblici e privati).

UN PRIMO IMPORTANTE ANCORAGGIO DEI PRINCIPI ORGANIZZATIVI ALLA LEGGE

A parte la Chiesa cattolica -indipendente e sovrana (art. 7 della Costituzione), i cui "poteri" e le cui "norme", che la sostengono, non derivano certo dallo Stato e **le consentono di organizzarsi secondo un principio, quello dell'"Amore universale" che non contrasterà mai, in quanto tale, con alcun ordinamento giuridico**-, lo Stato, gli enti pubblici ed i loro organi ed istituti sono tutti ordinamenti giuridici in vario rapporto fra loro, ma, soprattutto, con i cittadini.

Per il conseguimento dei fini che gli vengono assegnati, uno Stato di diritto (qual è quello italiano), non poteva non circoscrivere anche il potere dell'esecutivo di organizzare se stesso, inserendolo nell'ordinamento giuridico, cioè nel sistema di norme dello Stato.

Infatti, gli organi dello Stato e gli enti pubblici, ma anche tutto il sistema sociale, sono retti dall'ordinamento giuridico e, addirittura, non esistono indipendentemente da esso. La loro organizzazione, per ovvie esigenze di unicità di indirizzo, standardizzazione dei comportamenti e di distribuzione razionalizzata delle attività e delle competenze, è stata, come precedentemente delineato, interamente sottoposta, in modo più che soddisfacente, alla Costituzione e alla legge. Pertanto, qualora disancorata da tale ordinamento, provocherebbe situazioni illegittime, non tanto di fatto, quanto per disattesa del principio di unità dello Stato voluto dalla Costituzione.

Nel sistema giuridico italiano, nonostante l'importanza data dalla Costituzione al problema organizzativo, un **primo** importante ancoraggio dei principi organizzativi alla legge si è avuto, solo ultimamente, con alcune norme, tra cui il D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, integrato e modificato con altri provvedimenti, come la L. 24 dicembre 1993, n. 537, e relativo regolamento di cui al D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367.

Anche se, in effetti, è arduo riconoscere, in tali provvedimenti una puntuale ed esaustiva soluzione al problema organizzativo, oggi, tuttavia si può parlare di norme che prevedono la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, di articolazione degli uffici per funzioni omogenee, di interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici, di circolazione delle informazioni, dell'adozione di idonee tecniche di bilancio, di verifica dell'effettivo conseguimento da parte dei dirigenti degli obiettivi stabiliti, di controllo del costo del lavoro e, non ultimo, di **"principi"** delle procedure di spesa e di sostituzione dell'"ordinamento cartaceo" con "evidenze informatiche".

Ciò è senz'altro un'ampia e lodevole iniziativa per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ma è ancora del tutto insufficiente.

La tanto auspicata razionalizzazione (leggasi informatizzazione), insomma, co-

mincia solo lentamente a penetrare nella contabilità pubblica. E quella che potrebbe essere la "rivoluzione" del D.P.R. 367/94 è solo una "pillola" di informatica che porterà respiro al malandato "corpo" della pubblica amministrazione, ma che non risolverà certo il suo grave stato di salute. Le cose da razionalizzare e da mettere in sistema sono veramente tante e, se non si procede ad individuare uno schema organizzativo cui deve far riferimento lo Stato, si realizzerà una struttura apparentemente funzionale, ma, in realtà, fragilissima nelle fondamenta.

E' necessario che lo Stato realizzi la sua struttura in modo da:

- consentire, ai fini gestionali, **una visione unitaria di tutte le funzioni** e di tutte le attività che servono alla vita sociale del Paese (adeguamento delle norme organizzative);
- regolamentare le "sfere di competenza" ed il comportamento tra i diversi organi, ivi compresi quelli prettamente esecutivi dell'area periferica e quelli socialmente rilevanti del settore privato (sviluppo delle norme di relazione).

Si può constatare, in effetti, come l'individuazione delle funzioni e la disciplina delle relazioni tra i diversi uffici sembrano, ancora, regolati secondo una concezione disarticolata e prettamente gerarchica.

Le "sfere di competenza" di cui al già citato art. 97, 2° comma, della Costituzione non risultano ben definite da specifici schemi ed il "potere di organizzazione" (ossia le misure inerenti all'organizzazione) viene deputato alle singole amministrazioni, con i conseguenti noti risultati.

Non sembra, inoltre, che sia stata data, a livello centrale, la dovuta importanza alle funzioni di coordinamento e controllo, giacchè le stesse sono svolte, a livello periferico, dal dirigente generale cui compete già la "direzione politica" sia degli uffici da lui direttamente dipendenti che di quelli del livello inferiore.

In sostanza, l'attività degli uffici interni e di quelli subordinati e, comunque, del personale non dirigente è, tuttora, disciplinata all'interno dell'amministrazione stessa, secondo criteri appena accennati che non garantiscono, nella realtà, uniformità organizzativa, perchè lasciati al libero arbitrio ed alle capacità del singolo dirigente. Eppure, le norme organizzative, quali massima espressione del potere di uno Stato non dovrebbero mai essere lasciate all'iniziativa personale del dirigente o del funzionario, bensì disciplinate con visione unitaria dagli organi apicali.

Per quanto attiene alle regioni, alle province, ai comuni ed agli altri enti pubblici, bene ha fatto il D.Lgs. n. 29/93 a ricomprenderli nei principi generali di riorganizzazione. Meglio sarebbe stato se nella sfera organizzativa pubblica fossero state ricomprese e disciplinate le azioni degli organismi privati che svolgono un servizio importante per la collettività, come, ad esempio, le associazioni di volontariato.

Se si stabilisce che le norme organizzative di qualsiasi organismo, quali norme supreme, non possono che rifarsi alla potestà regolamentare dello Stato, ricono-

scendo ad esso solo il massimo potere decisionale, gestionale ed esecutivo, a seconda delle sfere di competenza e delle esigenze reali, ne deriva che le medesime norme devono costituire la base dell'ordinamento di ogni organismo che persegue finalità pubbliche, allo scopo di avere moduli elementari che, posti in sistema, realizzino una struttura globalmente agile ed efficiente e non si distinguano dagli altri se non per la loro **funzione** e la **posizione ordinativa** (unici elementi distintivi della parte dal tutto).

L'esigenza di avere puntuali riferimenti giuridici, quasi ovvia per le norme di "diritto" che regolano i rapporti tra i privati, deve valere, dal lato del "dovere", in special modo per quelle di relazione, regolatrici dei rapporti di servizio tra gli organi di un medesimo ente o tra gli stessi pubblici funzionari o tra questi ultimi ed il cittadino (leggasi responsabilità verso gli altri).

Fatto è che tali rapporti, pur rimanendo circoscritti alla sfera interna dell'Amministrazione, finiscono in un modo o nell'altro con l'inficiare quelli con i terzi, giacchè, talvolta, pure le circolari amministrative, che normalmente contengono norme sui rapporti fra organi e come tali non impugnabili dai terzi, per il potere discrezionale lasciato all'inferiore, finiscono con l'essere considerate fonti per i terzi e, quindi, impugnabili. Parimenti, le norme di statuti o altre disposizioni generali, dirette a disciplinare sempre e solo rapporti fra organi, possono tuttavia stabilire la competenza di questi nei confronti dei terzi.

Le considerazioni che precedono, in definitiva, sottendono alla necessità impellente di dare giuridicità ed uniformità a tutte le norme che devono regolare l'assetto organizzativo pubblico, in virtù della supremazia stessa dello Stato, fermo restando, tuttavia, che vale, in ogni caso, il principio secondo cui di fronte ai poteri dell'Amministrazione stanno pure quelli sacrosanti dei privati, con obblighi e diritti reciproci, e che ai privati non deve mancare la possibilità di far valere giurisdizionalmente e con **la massima tempestività** le loro ragioni.

In ultima analisi, l'oggetto centrale di uno studio di razionalizzazione organizzativa di uno Stato è, pur sempre, la norma giuridica. **La necessità, fortemente sentita, di riformare l'amministrazione pubblica testimonia l'evidente inadeguatezza proprio delle attuali norme organizzative particolari**.

Organizzazione, soggetti, attribuzioni, mezzi e scopi interessano le azioni pubbliche e private solo in funzione della presenza o meno di una norma, in quanto è quest'ultima che - **rinunziando l'uomo all'"Amore universale"**, ordinatore superiore per eccellenza - finisce, ancora oggi, con il regolare i comportamenti umani; esigenza, questa, possibile da soddisfare, specie in un momento storico che, mediante l'uso dei mezzi informatici, sconta la capacità di gestire, a tutto vantaggio del Paese, l'interdipendenza di qualsiasi esercizio pubblico, comunque e da chiunque espletato, quindi anche dal privato.

II PARTE

C'è chi si fissa
a vedere il buio.
Io preferisco
contemplare le stelle.

Victor Hugo

Cento volte al giorno ricordo a me stesso
che la mia vita interiore
e quella esteriore sono basate
sulle fatiche di altri uomini, vivi e morti,
e che io devo fare il massimo sforzo
per dare nella stessa misura
in cui ho ricevuto.

Albert Einstein

L'"ASTRO"
COME PROPOSTA DI SOLUZIONE ORGANIZZATIVA

IL CITTADINO E L'AMMINISTRAZIONE

E' questo un tempo in cui il mondo sembra incapace di trovare una idonea soluzione ai tanti problemi di convivenza che l'enorme sviluppo tecnologico, solo di una esigua parte di esso, sembra aver fatto sorgere. Le disfunzioni degli ordinamenti pubblici si fanno sentire in tutta la loro gravità e comportano per i cittadini continui disagi (guerre, malavita, sacrifici, perdite di tempo, insoddisfazioni, ecc.) tanto da generare in essi un forte risentimento verso un sistema incapace di far fronte alle loro legittime aspettative; per questo motivo, il punto centrale del presente tema organizzativo è proprio l'analisi del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino.

E' noto che lo sviluppo sociale dei popoli è caratterizzato da ricorrenti riforme d'ordine giuridico, economico e religioso, che modificano modi di vivere, usi, costumi e tradizioni, secondo la realtà storica del momento.

Di sovente, tali riforme sono effettuate, purtroppo, in modo cruento. Ma vediamo, ora, la realtà del "sistema Italia".

Oggi, i ministeri sono concepiti come dei "microcosmi" a sè stanti, incomunicanti tra di loro, soprattutto a causa di riforme disposte con provvedimenti legislativi episodici e frammentari che hanno comportato inutili duplicazioni, sovrapposizioni o vuoti di competenza, soluzioni organizzative diverse, motivi di conflitto tra i vari settori e, cosa ancora più grave, mancanza di un qualsiasi sistema efficace di coordinamento tra gli stessi. Tutto ciò ha provocato, inoltre, dispersione di risorse ed esasperazione degli aspetti negativi della burocrazia, tant'è che nella giungla delle competenze, resa ancora più intricata dal coacervo di disposizioni sedimentate, l'indifeso cittadino, smarrito e disorientato, si affanna a ricercare la struttura cui rivolgersi per il riconoscimento dei suoi sacrosanti diritti.

Perseguire il raggiungimento della piena occupazione del Paese e, di conseguenza, la tranquillità economica dei suoi componenti, è cosa estremamente necessaria ma non certamente sufficiente. I servizi offerti al cittadino determinano le caratteristiche della qualità stessa della vita e dei rapporti sociali; pertanto, è preciso dovere dei responsabili, ai massimi livelli, della "cosa pubblica" guardare a tutto

campo alle aspettative dei cittadini, per comprenderne la vera natura ed adoperarsi, con ogni mezzo, per risolverne le problematiche che emergono di volta in volta.

Il cittadino deve combattere mille piccole-grandi battaglie quotidiane anche per l'adempimento dei suoi doveri; ancora più penoso gli risulta, quindi, il riconoscimento dei pur conclamati diritti. In questo quadro, egli finisce con l'inveire contro tutto e tutti, ma specie contro lo Stato, contro la sua indolenza e la sua burocrazia esasperata, imputando allo stesso la cura del solo aspetto formale e, quindi, superficiale delle cose, in quanto si adopera in un controllo scrupoloso delle tante "carte" prodotte, mentre trascura gli evidenti e più elementari aspetti sostanziali.

Emerge, così, in tutta la sua forza, la necessità di realizzare una struttura ordinativa pubblica in grado di ben amministrare, con un'opera di attento e continuo "monitoraggio" delle esigenze del Paese. Tale opera dovrebbe essere svolta con un'azione capillare a contatto con il cittadino, per recepirne le istanze e farsi interprete delle aspettative connesse al supremo interesse comune, mediante adeguati provvedimenti legislativi che diano immediate e proficue risposte, affinchè il Paese possa costituire esempio di corretto, sereno ed efficiente rapporto tra cittadino e Stato, in cui non prevalgano gli interessi della partitocrazia nè quelli oscuri delle "lobbies".

Come si può facilmente desumere, il problema organizzativo da affrontare è altamente complesso.

Tuttavia, oggi, i presupposti per la sua soluzione sembrano esserci tutti, anche grazie alla tecnologia che pone a disposizione i mezzi necessari. In tale quadro appare sufficiente risolvere, mediante l'adozione di un valido modello di riferimento, il solo aspetto meramente organizzativo.

Da qualche tempo sembra, invece, che l'interesse della pubblica amministrazione, in relazione alla riconosciuta necessità di dare dinamismo ed efficienza ai propri organi, sia rivolto esclusivamente a realizzare una profonda diffusione delle procedure di automazione delle varie attività localmente svolte, mediante l'assegnazione di grandi e piccoli "computer", nel convincimento che basti produrre elaborati cartacei il più velocemente possibile oppure acquisire l'ultimo sofisticato mezzo elettronico, per dare effettivo vigore e nuovo slancio al "servizio" dovuto ai cittadini.

Gli interventi ultimi in materia di riorganizzazione pubblica, pur presentando un corretto e nuovo orientamento, affrontano solo per sommi capi ed in modo frammentario il riassetto organizzativo del Paese. Si è convinti che, in tal modo, non si potrà mai sfruttare appieno l'enorme potenzialità offerta dai mezzi del momento contingente.

Probabilmente, si otterranno positivi risultati sul fronte della spesa e si acceleranno i tempi di smaltimento delle pratiche e, forse, saranno resi

più agili gli organismi. Ma il rinnovamento dell'organizzazione pubblica e la conseguente sua informatizzazione è tutt'altra cosa.

Tutto ciò che è per il "pubblico" richiede, innanzitutto, una scelta ed una formazione specifica dei soggetti da porre, a pieno titolo, alla guida del Paese e, solo in secondo piano, presuppone, nei vari settori funzionali, la revisione di tutti i modelli comportamentali burocratici per renderli aderenti allo sviluppo tecnologico e, quindi, altamente speditivi e semplificati, unitamente ad un forte decentramento delle funzioni (ma non certo del controllo).

In altre parole, la struttura tradizionale pubblica e quella recente che si viene a delineare risultano inadeguate per far fronte sia alle nuove aspettative sociali che alle risorse tecnologiche oggi potenzialmente disponibili.

Si rimane, a dir poco, sconcertati dall'impassibilità o, se si vuole, dall'inerzia con cui operano i "governanti" a "colpi" di tagli di spesa e di "stangate" fiscali. Il cittadino riceve, così, la netta sensazione che si rifiuti di riesaminare seriamente il modello comportamentale e strutturale, anche se il buon senso vuole che il vestito del tutto logoro è meglio sostituirlo piuttosto che perdere tempo nel cercare di rattopparlo.

Si spera che ciò non continui ad avvenire ancora per molto tempo.

Questo atteggiamento politico è, probabilmente, dovuto anche ad una **riluttanza, mista a scetticismo, verso la scienza dell'organizzazione**, che ha impedito, sostanzialmente, uno studio approfondito dell'intero assetto di base e degli schemi organizzativi da adottare. Cosicchè una qualsiasi trattazione schematica -quale necessariamente viene ad essere il presente lavoro- di razionalità organizzativa va inesorabilmente incontro ad una crisi di credibilità e finirà, probabilmente, con il rivelarsi un futile tentativo di collaborazione.

Tuttavia, è da rimarcare come la logica del mercato internazionale sia, oggi, estremamente competitiva. Le informazioni viaggiano da un capo all'altro del mondo nel giro di pochi minuti. Il capitale va a cercare lo Stato organizzato ed efficiente, dove esistono le condizioni migliori di redditività. E l'efficienza di uno Stato implica una riorganizzazione su larga scala della pubblica informazione.

La rivoluzione dell'informazione sottende alla rivoluzione dell'organizzazione.

In questo quadro, può mai l'apparato pubblico restare ancorato al passato e non organizzarsi per consentire che le informazioni relative al governo del Paese possano circolare in tempo reale?

E' noto che per uscire da qualsiasi situazione di crisi, occorre sapersi organizzare. Ma per organizzarsi, occorre avere un modello ideale di riferimento. E un modello di riferimento, qui in Italia, è sempre mancato. Finora si è confidato più che altro nella "buona stella".

Eppure, la storia del genere umano è intimamente legata alla sua capacità di rinnovamento e, quindi, di riorganizzazione.

Da quando due uomini, unendo gli sforzi, si accorsero che potevano raggiungere risultati ritenuti prima impossibili all'azione del singolo, sono stati fatti passi da giganti, anche nel progresso materiale, per quelle comunità che sono riuscite ad organarsi, ben distribuendo i vari compiti.

A questo punto, sorge spontanea una riflessione: quanto sarebbero grandiosi i risultati di una comunità nazionale veramente unita! Figurarsi, poi, a livello internazionale!

Solo un'attrazione sovrannaturale -quale massimo comune divisore- potrebbe staccare l'uomo dal forte magnetismo del proprio egoismo e spingerlo all'unione universale. Purtroppo, la spinta a tale unione ed all'educazione agli interessi morali (leggasi **dottrina cristiana**) sembrano cose oscene e dell'altro mondo. Qui è da sottolineare anche la scarsa opera svolta dagli uomini responsabili dei "doveri" della Chiesa nella diffusione della Parola.

Nell'attesa che "qualcosa" si manifesti, non resta che organizzarsi nel migliore dei modi, per quello che è dato dai tempi.

L'AMMINISTRAZIONE COME SCIENZA DELLO STATO

Nello Stato di diritto, l'organizzazione della pubblica amministrazione è, per molti aspetti, lasciata alla discrezionalità degli alti dirigenti. Le poche norme giuridiche presenti, oltre quelle della Costituzione, sono dovute più a sollecitazioni esterne che a principi indotti da una particolare scienza.

Eppure il giurista, il politico, l'amministratore e lo stesso operatore, riceverebbero grandi vantaggi dall'indottrinamento di una scienza che sia creativa, nei suoi spunti umanistici, e solida, nei suoi tratti scientifici; inoltre, attraverso un'indagine sistematica ed approfondita della realtà in cui si trovano ad agire, a seconda della funzione svolta, potrebbero interpretare le reali esigenze della comunità, governare con sapienza, predisporre le necessarie riforme e la ricostruzione dogmatica degli istituti sociali in relazione all'evoluzione dei tempi e, non ultimo, agevolare l'esecuzione materiale dei diritti/doveri sociali del cittadino.

A molti sfugge che "amministrare" vuol dire soprattutto essere al servizio degli altri ed organizzare per meglio servire. Ed organizzare significa assegnare a ciascuno, secondo le capacità personali, una particolare funzione, nonchè i mezzi per espletarla. Ma compito o funzione non sono altro che sinonimi di "Dovere". Ecco, probabilmente, perchè si è preferito approfondire sempre l'altra faccia della stessa medaglia, ossia quella del "Diritto".

Dovrebbe essere illuminante come in Italia la concentrazione degli sforzi si sia avuta, più che altro, nella costruzione della scienza del diritto, tanto da farle raggiungere, in tutte le sue specie, livelli molto alti fino a viziarla per eccessiva astrazione e da consentire all'individuo di confrontarsi vincente con tutto ciò che è pubblico.

A quale elevato progresso sociale porterebbe una cultura dove la conoscenza e la coscienza dei "diritti" e dei "doveri" siano coltivate in perfetto equilibrio di sforzi ed in armonia di intenti?

Di Amministrazione, come vera e propria scienza di Stato, in Italia se ne è parlato sempre poco e, comunque, meno che negli altri paesi. Quello che è dato di conoscere proviene da scuole fiorite oltre le Alpi e ad opera di altre discipline.

In effetti, gli studi sugli aspetti non squisitamente giuridici dell'Amministrazione sono stati assorbiti da varie discipline: economiche, finanziarie, statistiche, sociologiche, contabili e aziendalistiche, ciascuna per la parte d'interesse. Illuminanti dovrebbero essere anche i risultati emersi dallo studio delle relazioni umane nel campo pubblico, che hanno consentito di appurare **come un organismo sociale agisca e si ammali alla stregua della persona umana**.

Ma, ancora più interessante sarebbe comprendere le motivazioni che hanno portato gli alti dirigenti dello Stato a disinteressarsi dello studio dei principi e di quant'altro avrebbe potuto rendere più efficace l'operato dell'amministrazione pubblica.

O forse è stato, e rimane, **puro e semplice egoismo** quello che ha indotto l'uomo a ricercare il potere e che, una volta raggiuntolo, lo ha poi utilizzato per il proprio tornaconto o, al massimo, per particolari interessi del movimento politico rappresentato?

In realtà, nell'Amministrazione, come scienza, confluiscono non solo le discipline prima citate, tanto che per poterne comprendere l'essenza, occorrerebbe sintetizzarle nei diversi punti salienti ed armonizzarle con le dottrine filosofiche, **specie con quella cristiana**.

Se per l'Amministrazione dello Stato, considerata come vera e propria scienza, c'è solo un'ipotesi tutta da costruire, per quanto attiene il suo fondamento (ossia l'arte di organizzarsi) in questi ultimi anni si è avuto un rinnovamento degli studi in materia, soprattutto negli Stati Uniti, dove si è tentato di indirizzare gli sforzi proprio verso la sfera dell'organizzazione, pervenendo alla nascita di una disciplina specifica. Oggetto di analisi sono state non tanto le funzioni dell'Amministrazione, quanto il modo di operare. Le strutture, il personale, i comportamenti interni ed i procedimenti per il raggiungimento delle funzioni svolte sono stati così ritenuti suscettibili di indagini sistematiche, che hanno dato nuovo vigore all'organizzazione scientifica del lavoro da cui sono, poi, derivati risultati meritevoli della

massima considerazione, specie da parte delle aziende private, che hanno tutto l'interesse ad essere efficienti.

In Italia o si è rimasti al di fuori delle esperienze esterne in materia o, all'opposto, non si è usciti dal loro ambito, accettandole passivamente senza assoggettarle, tranne qualche eccezione, al vaglio critico imposto dai differenti sistemi sociali.

Eppure non si può non considerare che se il sistema, nel suo complesso, non si avvantaggia, il bene ricercato e, magari, raggiunto dal singolo cittadino viene a vanificarsi, come dimostrato dalla perdurante crisi, conseguente al disordine e all'inadeguatezza della struttura organizzativa pubblica.

Così, oggi, una scienza dell'Amministrazione che dia i principi per costruire una struttura agile ed efficiente e che formi dirigenti di Stato, validi e responsabili, non esiste.

Sarebbe auspicabile uno studio organico e completo che possa farla assurgere a facoltà di primaria importanza presso le migliori università!

A questo punto, vale la pena di proporre all'attenzione di tutti l'unico esempio di personale formato, proprio dallo Stato, nella difficile arte di gestione delle risorse pubbliche. Questo personale lo si può trovare nell'Esercito, nella sobria figura dell'**Amministratore Militare**, un ufficiale -destinato probabilmente a perdere, con il nuovo "modello di difesa", la sua caratterizzazione- dalla preparazione culturale specifica che, unita all'etica militare, fa di esso un dirigente in grado, sin dai primi anni di servizio, di soddisfare, pur con le scarse disponibilità finanziarie assegnate, sia le quotidiane esigenze di vita del proprio reparto che quelle del rinnovamento e, se possibile, persino quelle del potenziamento. In effetti, per amministrare occorre, parafrasando il motto di tali ufficiali: "tenacia, sacrificio e virtù" e un pizzico di ingegno, posto che questa scienza è, in gran parte, un'arte e come tale presuppone una scelta di valori morali ed una capacità creativa. La cultura di tali valori, purtuttavia, risulta di difficile pratica per l'uomo di oggi che, peraltro, ha visto articolare l'attività umana in settori a sè stanti, specializzati ma aridi, tanto da fargli ritenere l'arte non necessaria e svincolata dalle immediate esigenze di carattere produttivo.

IL PROBLEMA ORGANIZZATIVO

In questa sede, si cercherà di inquadrare il problema organizzativo dello Stato, che è, veramente, di rilevante importanza, anche se ancora tutto da risolvere, per l'Amministrazione dello stesso, a causa di una struttura complessa, difficile da disegnare nell'articolazione di organi che non hanno mai avuto una connotazione netta delle proprie funzioni ed una collocazione ben precisa nel livello ordinativo in cui interagiscono.

Se il sapersi organizzare può essere una virtù per il singolo individuo, per lo Stato è un preciso dovere.

L'uomo, all'alba del progresso, ha sentito il bisogno di risolvere il problema del coordinamento e del controllo nella combinazione degli sforzi della propria comunità; poi, gradualmente, quello della divisione dei compiti (spesso assegnati o assunti, in termini sia funzionali che gerarchici, più per il caso che per le capacità naturali del soggetto) e, ultimamente, quello legato alla circolazione democratica delle informazioni ovvero dei flussi informativi e, quindi, della "conoscenza".

Nello Stato, l'organizzazione corrisponde alla necessità dell'Amministrazione, presa nel suo aspetto soggettivo, di individuare i propri organi, in modo inequivocabile, sia nello svolgimento delle funzioni che nell'assunzione delle responsabilità, e di avere una struttura, funzionale e ben definita, che sostenga la crescita morale e materiale del Paese, ricercandone le aspettative, stimolandone la formazione (singola e sociale), assistendo gli individui in stato di necessità e, non ultimo, ponendo al di fuori della società chi dimostra di non volerne seguire il cammino. Ciò, è particolarmente importante, ove si pensi che l'organizzazione è il fondamento di qualsiasi attività amministrativa sia pubblica che privata, due aspetti della stessa realtà che interagiscono tra di loro e che, se non regolati e guidati nelle azioni, provocano disordine di ogni tipo nella comunità.

Inoltre, è da considerare che una buona organizzazione riduce, se non annulla, lo stato di disoccupazione dei cittadini, sempre che siano state formalizzate puntuali norme giuridiche che ne consentano l'attuazione.

Ciò, porta alla formulazione del teorema: **"La presenza di un solo disoccupato, in una comunità, attesta l'inefficacia del modello organizzativo assunto dallo Stato che sovraintende ad una data comunità"**.

La scienza del diritto studia l'organizzazione giuridica, ma se vuole essere efficace e realistica non può trascurare il mondo in cui il diritto agisce e che non interessa solo lo studioso di scienze politiche o amministrative(*).

In Italia è da dire, anche, che l'organizzazione predisposta, finora, dal diritto non è stata tradotta, nella realtà, per l'incompiuta attuazione del decentramento e dell'autonomia (art. 5 della Costituzione), per i molti organi ed enti, divenuti rami secchi e non più funzionanti, e per l'istituzione continua di comitati o commissioni con compiti preparatori al di fuori di qualsiasi previsione legislativa specifica e che, talvolta, intralciano la stessa attività di governo. E così, vincoli di fatto e prassi consolidata tengono unite le varie componenti dell'Amministrazione, su cui

(*) vedasi la prima parte del presente tema

i partiti politici hanno esercitato una pressione anche oltre il lecito, soprattutto nella scelta di larghe categorie di presunti amministratori, pervenendo ad una gestione della cosa pubblica inefficiente e condotta secondo interessi di parte.

Negli ultimi tempi, i problemi organizzativi dell'Amministrazione dello Stato hanno ricevuto una maggiore attenzione che si è andata esplicitando in una serie sempre più articolata di studi, di iniziative legislative e, quindi, di schemi organizzativi, che si rifanno prevalentemente agli indirizzi del settore aziendale, da cui è possibile coglierne alcuni spunti, come la presenza di:

- organi monocratici per compiti di indirizzo, programmazione e controllo **(componente politica)**;
- organismi di supporto per compiti di gestione e di esecuzione **(componente strumentale/finale)**.

Tutto ciò è solo un buon inizio per proseguire lungo la traccia delineata, in quanto i confini delle sfere di competenza sono ancora del tutto incerti e con larghe bande di sovrapposizioni.

Studiando il problema organizzativo, occorre poi accennare, sia pure fugacemente, ad altri aspetti della vita comunitaria.

Anzitutto, c'è bisogno di stabilire chi sono e come si devono preparare gli individui ai quali sarà poi attribuito il potere di agire per conto del popolo.

Tutti conoscono il significato di "tangentopoli" ma non tutti, pare, conoscono quello di "morale" e la grandezza della dignità di vita che da essa ne deriva.

Quella "morale" che consegue alla formazione della componente spirituale dell'uomo ed insegna al singolo come un'azione possa conformarsi al principio del bene comune. Se si rompe o si nega questa relazione tra bene ed azione, ogni azione è soggetta non più al bene comune ma all'interesse personale. Per questo è nato il fenomeno "tangentopoli".

In secondo ordine, ma di fondamentale importanza, sono da considerare l'ordinamento, la ripartizione dei poteri dell'Amministrazione ed i rapporti tra di essi e, non di meno, la posizione ordinativa dei funzionari posti al suo servizio, nonchè le condizioni in cui viene svolto lo stesso servizio, spesso appesantito dalle eccessive "pastoie burocratiche".

Non si può, infine, trascurare il modo con cui i cittadini e gli organismi privati partecipano al raggiungimento delle finalità dell'Amministrazione, quantunque non alle dirette dipendenze.

Fatto è che, in ogni caso, l'organizzazione pubblica non può non comprendere, in senso lato, le attività private, in quanto ne subisce le conseguenze per la stretta e naturale interdipendenza tra pubblico e privato. Inoltre, è da dire che le organizzazioni private sono presenti ad ogni livello sociale e spesso sono più efficienti -anche perchè

più snelle nelle procedure- di quelle pubbliche che svolgono la medesima attività.

Corrono certo delle differenze fra le esigenze dello Stato, quelle dei moltissimi altri organismi del Paese che perseguono interessi pubblici e quelle del singolo individuo, ma vi sono pur sempre degli aspetti in comune, primo fra tutti quello fondamentale del bene collettivo e, non ultimo, quello organizzativo.

Il bene collettivo, comunque e da chiunque perseguito, come elemento di un insieme più ampio, deve necessariamente essere esaminato, anche se su scala diversa, congiuntamente a quello statale, da cui nessuno può discostarsi.

L'organizzazione amministrativa delle componenti sociali è, quindi, un tutt'uno con l'Amministrazione dello Stato. Quest'ultima è definita pubblica, proprio perchè tale qualifica sta, appunto, ad indicare l'organismo preposto alla gestione dell'insieme delle persone che sono partecipi di una stessa sorte.

Esistono così soggetti giuridici che, pur distinti dallo Stato, è opportuno che siano a questo legati da vincoli particolari, purchè perseguano fini che, anche se in varia misura si possano ricollegare a quelli statali e, pertanto, condividerne i poteri di supremazia e con essi interagire. Ad esempio, la Chiesa cattolica ed i suoi enti riconosciuti dallo Stato non fanno (e non possono farne) parte dell'organizzazione formale dello Stato; ciò, tuttavia, non esclude che taluni di essi vengano considerati come istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e farvi, quindi, parte. A tale esempio, possono aggiungersi i singoli privati quando partecipano ad interventi a favore della collettività, come, ad esempio, quelli dei radioamatori e dei volontari della protezione civile.

La struttura di un Paese, nel suo complesso, è rappresentata, pertanto, da tre sottoinsiemi che interagiscono tra di loro, a seconda delle proprie sfere di azione e possono risultare in contrasto o in armonia, a seconda che vi sia, o meno, coordinamento. Essi sono: organismi dello Stato, organismi sociali privati e singoli privati con attività di rilevante interesse per la collettività.

Le tre categorie, pur essendo teoricamente ben distinte, una volta poste in sistema, con una seria programmazione sociale ed economica, non possono che avere maggiori possibilità di efficacia agli effetti della pubblica efficienza.

La costruzione del modello da adottare deve rispettare, comunque, una ragionevole e naturale indipendenza tra i sottoinsiemi, allo scopo di non stravolgere le caratteristiche di ciascuno. In caso contrario, il processo di "semplificazione" rischierebbe di diventare piuttosto di "complicazione", specie se si volesse tenere conto di tutte le interazioni possibili. Per quanto riguarda poi la struttura cui ricondurre l'apparato statale, è probabile che la schematizzazione lumeggiata dal presente tema non coincida necessariamente con quella in atto, caratterizzata a volte, da inutili sovrapposizioni. Ma ciò non deve significare la soppressione degli organismi risultanti in eccesso, in quanto è possibile sempre ricondurli ad una nuova funzione ovvero ad un diverso livello ordinativo.

In tale contesto non sarebbe male se, fra le attività dello Stato, rientrasse quella della ricerca e sperimentazione di nuovi orizzonti di impiego; probabilmente, si scoprirebbero settori occupazionali di grande interesse come, ad esempio, il condurre una gestione più proficua, anche attraverso mostre itineranti, dell'enorme patrimonio artistico-culturale, oppure un maggiore impiego di esperti e tecnici in attività di cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

In effetti, si può facilmente constatare come il problema organizzativo non si esaurisce all'interno di uno Stato. Le interdipendenze con organizzazioni esterne rappresentano una parte cospicua delle attività economiche. Gli Stati esteri e le loro istituzioni e le organizzazioni internazionali, come la stessa Unione Europea, non fanno certo parte dell'amministrazione pubblica italiana, nè diretta, nè indiretta. Purtuttavia, essi godono di una posizione particolare e molte delle loro attività sono riconducibili a quelle interne del Paese.

Se poi si sostenesse che lo studio del problema organizzativo pubblico può essere tenuto distinto dalle attribuzioni dell'Amministrazione, allora occorrerebbe tener presente che quest'ultima agisce proprio in funzione del suo ordinamento, anche se, purtroppo, non sono rari i casi patologici in cui la funzione di un dato organismo non ha più alcun contatto con la realtà e diventa fine a se stessa. Se fosse, invece, l'attività a rimanerne fuori e si ponesse attenzione solo ai modi con cui essa agisce, cioè il procedimento, si potrebbe notare come questo consti di un complesso di operazioni e/o di atti preparatori condizionanti l'azione. Ciascuno di essi a sua volta può rappresentare il momento culminante di una serie più ristretta di altre operazioni e/o atti, tanto da poter asserire che si hanno, spesso, procedimenti nel procedimento. Ad esempio, la deliberazione di un organo collegiale viene preceduta da interventi parziali dei vari componenti che hanno comportato l'esecuzione dei procedimenti determinanti l'intervento. I procedimenti variano non solo a seconda della loro diversa finalità, ma anche a seconda dei diversi soggetti. Così si ritorna alla necessità di ben definire la posizione ordinativa dei vari organi e, quindi, della ricerca di una struttura organizzativa più idonea.

Il problema organizzativo ha bisogno, dunque, di fare un passo avanti verso la soluzione ultima, ancora tutta da costruire.

L'ARCHETIPO STRUTTURALE ORGANIZZATIVO (ASTRO)

La complessità della struttura dello Stato è certamente il problema cui occorre prestare la massima attenzione, in quanto solo dalla razionalizzazione della sua articolazione ordinativa e delle sue componenti potrà emergere un sistema chiaro di flussi decisionali, direzionali ed informativi che consentirà effi-

cacia a una qualsiasi attività operativa.

All'individuazione di una possibile soluzione al problema organizzativo, può soccorrere il **modello d'osservazione per eccellenza, da sempre esistente: il "sistema uomo", che rappresenta la massima sintesi di struttura organizzata, oltre ad essere l'unità elementare e la causa stessa di qualsiasi esigenza organizzativa, pubblica o privata che sia**.

Attraverso il modo di agire di questo meraviglioso essere, che il Creatore ha "pensato" per porlo al vertice della scala biologica, è possibile estrapolare le regole comportamentali per qualsiasi tipologia di attività.

Quando l'uomo, in condizioni normali, avvia un'azione per addivenire ad un'opera, è perchè prima **decide** di realizzarla, valutando i pro e i contro, i mezzi a disposizione e l'opportunità **(componente politica o decisionale)**, poi **si organizza** per porla in essere, acquisendo le informazioni (comprese le esperienze dei propri simili) e procurandosi, qualora non sufficienti quelli naturali (ad es. le mani), i mezzi necessari per attuarla nel modo migliore **(componente strumentale o di supporto o amministrativa o gestionale)** ed, infine, la **esegue**, ponendo la massima cura ed attenzione **(componente finale o esecutiva o operativa)**. Il tutto è svolto in una cornice di costante ed adeguato coordinamento, al fine di un'armonica combinazione dei singoli sforzi decisionali, gestionali ed esecutivi.

Una qualsiasi metodologia organizzativa non può non far riferimento alle stesse modalità comportamentali, che sono umanamente connaturate in relazione alla predisposizione o capacità della persona.

Tali modalità costituiscono le relazioni fondamentali dell' "essere uomo". Il loro impatto su qualsiasi aspetto dell'attività umana è determinante. Esse possono, pertanto, essere sintetizzate e raffigurate dalle componenti che formano il "modulo base" per il rinnovamento del sistema sociale.

La concezione del predetto modulo, rappresentato nello schema della **tavola 1**, non è, pertanto, la formulazione di una qualche nuova dottrina, bensì la quintessenza dell'ovvio ed il frutto di una semplice osservazione e di personali esperienze, che hanno portato alla focalizzazione dell'archetipo cui fa naturale riferimento qualsiasi organismo intelligente.

Non tanto semplice sarà, probabilmente, la sua adottabilità concreta ad una struttura complessa come quella di uno Stato, soprattutto a causa degli egoismi di parte.

Ma se un movimento politico intendesse realmente rivisitare l'intero strumento della pubblica amministrazione e recuperare funzionalità nella sua complessità non può che far riferimento all'"**ASTRO**".

Il modulo è stato così denominato dall'acronimo di Archetipo STRuttu-

rale Organizzativo, a volere sottolineare una fonte di luce naturale capace di illuminare il processo di revisione degli schemi organizzativi dello Stato democratico, con l'augurio di una sana rinascita del nostro Paese.

In sostanza, un corpo sociale, per quanto complesso sia, se ben organizzato, deve vivere e reagire a qualsiasi sollecitazione esterna con una struttura compatta, appunto come se fosse un solo uomo, e con tutti i componenti convinti assertori della propria funzione ed in perfetta armonia di azione con gli altri (proprio come dice un vecchio detto: "uno per tutti e tutti per uno").

In effetti, le molteplici situazioni e gli elementi di rischio con cui si confronta uno Stato, come anche un qualsiasi altro aggregato sociale, nonchè la necessità di dotarlo di potestà decisionale, portano a considerare tale suprema istituzione al pari di un organismo vivente, appunto come il modello reale d'osservazione citato. La sua capacità di espressione intellettiva, amministrativa ed operativa, quale somma del valore razionale dei singoli, consente ad esso di vivere e, quindi, di decidere, di organizzare e di muovere in funzione dei compiti assegnati.

E proprio nel "sistema uomo" è sintetizzato meravigliosamente il fenomeno comportamentale più confacente all'Amministrazione dello Stato: vivere, muovere, operare e, se necessario, combattere.

Ciò premesso, allo scopo di poter abbracciare con uno sguardo d'insieme il nuovo "sistema Stato", si delineano, di seguito, gli elementi che ne dovrebbero permeare il rinnovamento e consentire la massima potenzialità e snellezza. Questi, sintetizzati dall'ASTRO, risultano individuabili in:

- una **capacità decisionale**, da attribuire, in modo inequivocabile, ad una specifica "**componente politica o decisionale**" posta a tutti i livelli della struttura con il compito di esaminare gli elementi di situazione reale, scegliere tra le alternative possibili ed agire in modo razionale e tempestivo per pervenire, facendo sempre riferimento ai superiori interessi del Paese, al conseguimento degli obiettivi o delle finalità ad essa assegnati;
- un'**attività amministrativa o gestionale**, improntata alla massima integrazione e senza "grovigli" di competenze, che rappresenta la "**componente strumentale o di supporto**" e che consenta di:
  - selezionare e formare il personale da adibire nella triade delle sfere di competenze (politiche, strumentali e finali);
  - pianificare e programmare, nell'ambito di una specifica funzione e di ogni suo livello, la realizzazione degli obiettivi assegnati con piena autonomia di gestione;
  - progettare la realizzazione della singola opera, in coordinamento con le altre;
  - valutare ed acquisire i mezzi necessari all'opera;
  - prendere le opportune misure, al fine di rendere celermente operativi i pro-

ASTRO

ARCHETIPO STRUTTURALE ORGANIZZATIVO

(MODULO BASE)

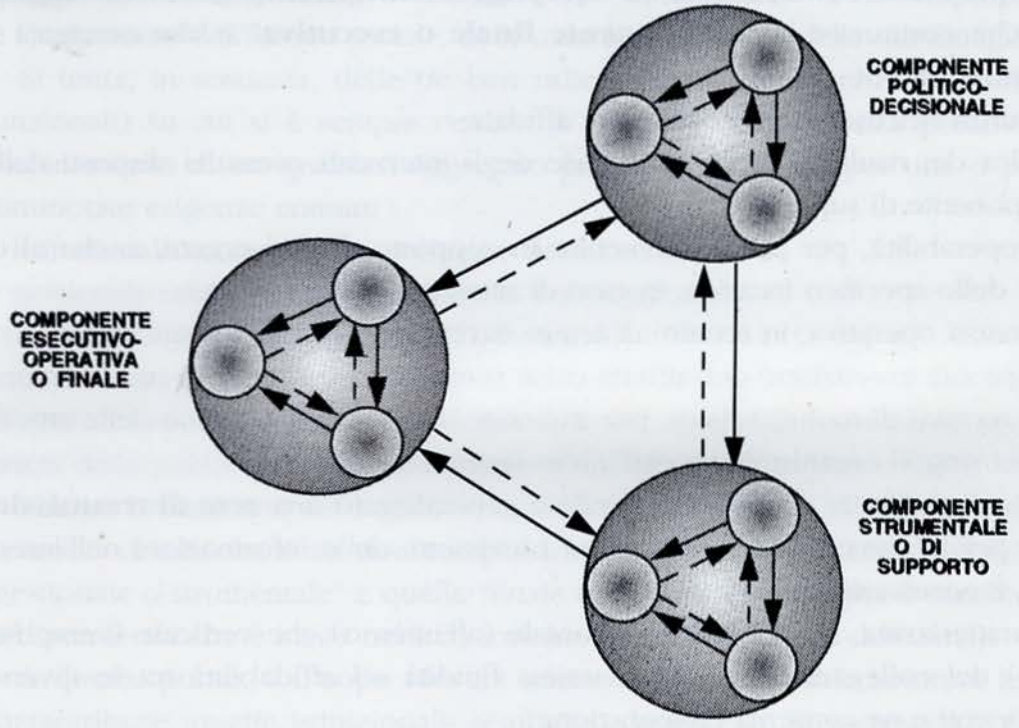


TAVOLA 1

grammi tecnici ed economici decisi dal livello gerarchicamente superiore;
- affidare l'opera da realizzare o una parte di essa, se complessa, unitamente ai mezzi necessari all'organismo esecutivo più idoneo;
- operare il coordinamento ed il controllo, in fase condotta, del processo di esecuzione dell'opera;
- rappresentare alla componente politica eventuali difficoltà attuative, non superabili nel proprio ambito, e relative proposte risolutive;
- promuovere l'evoluzione e l'ammodernamento dei mezzi ed equipaggiamenti e delle procedure di coordinamento, comando e controllo degli organismi;

• un **apparato di forze, mezzi ed equipaggiamenti**, tecnologicamente aggiornato, che costituisce la "**componente finale o esecutiva**" e che consenta il massimo grado di:
- efficienza nell'esecuzione dell'opera affidata;
- verifica dei risultati, anche sulla base degli interventi correttivi disposti dalla componente di supporto;
- interoperabilità, per poter intervenire in supporto di altri organi, anche al di fuori dello specifico incarico, in caso di situazioni d'emergenza;
- prontezza operativa, in termini di tempi di reazione, per assicurare l'intelligente e pronta esecuzione dell'attività cui è preposto nell'ambito di una funzione e, in termini di mobilità fisica, per garantire la piena occupazione delle attività sia dei singoli organismi che dell'intero sistema sociale.

A tale triade, fa da supporto generale e generalizzato una **rete di trasmissione dati** per la comunicazione, in tempi brevissimi, delle informazioni nell'intero sistema. È necessario che la rete:

• sia caratterizzata, sia a livello orizzontale (all'interno) che verticale (verso l'esterno) del collegamento, dalla massima fluidità ed affidabilità tra le diverse componenti e ne consenta l'integrazione;
• costituisca un vero e proprio "sistema nervoso" del Paese, per consentire al centro di inviare gli stimoli necessari al funzionamento degli organismi periferici, ma anche con il compito di fornire tempestivamente, dalla periferia al centro, le informazioni (esigenze, dati di costo, stato delle realizzazioni, ecc.) relative all'esecuzione di quanto previsto dalla "componente politica", progettato nell'ambito della "componente strumentale" ed eseguito dalla "componente finale";
• inquadri il processo decisorio in un sistema generale teso a formare un'unica linea d'azione, in cui le singole decisioni non sono incompatibili o contraddittorie fra di loro ma tese a mantenere un continuo "feed back loop", per dare al sistema il carattere d'insieme integrato e la capacità di analisi e valutazione dei dati pervenuti per il riesame, su basi razionali e scientifiche, di qualsiasi pianificazione, programmazione ed esecuzione.

La struttura nel suo complesso è così rappresentata da tre sottosistemi, corrispondenti alle sfere di azione in stretta interdipendenza che, a loro volta, contengono ulteriori sottosistemi organizzati sempre nello stesso modo. In ciascuno di essi, prima si decide, poi si organizza di conseguenza ed, infine, si esegue quanto deciso e organizzato.

Ovunque opera il principio dell'unità, pur nel rispetto assoluto del ruolo altrui, ed il collegamento per la necessaria attività di coordinamento è assicurato da un sistema informativo globale ed interattivo.

Ogni componente della struttura è configurata, come già specificato, dall'"Archetipo STRutturale Organizzativo" (ASTRO) che - si rammenta - è da sempre il naturale fondamento dell'assetto sociale, delle azioni dell'uomo e della sua famiglia.

Si tratta, in sostanza, delle tre ben note sfere di competenza (o componenti funzionali) su cui si è sempre cercato di ottenere anche, senza precise regole, l'ordinamento di un qualsiasi aggregato sociale organizzato per una o più delle sottonotate esigenze comuni :

- istituzionale (componente politica o decisionale);
- gestionale (componente strumentale o di supporto);
- operativa (componente finale o esecutiva),

che, insieme, vanno a costituire il modulo base dell'ASTRO, di cui alla tavola 1, quale modello di sintesi organizzativa valido anche, e soprattutto, per le esigenze della pubblica amministrazione.

Finora, l'attenzione del legislatore e dello studioso si è soffermata -appena ed in modo disarticolato- su due componenti, trascurando la distinzione tra quella "gestionale o strumentale" e quella "finale o esecutiva", forse per il carattere di interdipendenza che è insito nel loro insieme (leggasi principio dell'unità).

A questo punto, è d'uopo rilevare anche come nell'attuale struttura le cellule sovraordinate -quelle istituzionali- sembrano degenerare in escrescenze tumorali, talchè spesso sono presenti organi diversi, con identiche funzioni, che, per la sovrapposizione di quest'ultime, impediscono l'assunzione di decisioni e di responsabilità, si intralciano tra di loro ed "impazziscono" nelle loro azioni per mancanza di un unico responsabile.

A questo punto della trattazione, dovrebbe essere chiaro, oramai, che in un sistema che punta ad un largo ricorso agli ausili informatici in tutta la loro potenzialità, non si può prescindere dalla rigorosa definizione delle varie funzioni e dei relativi responsabili e, tanto meno, dal rispetto delle stesse, pena il fallimento di qualsiasi tentativo di razionalizzazione (necessità, questa, tanto più sentita quanto più organato è il corpo cui si vuol dare vita).

Orbene, è auspicabile che si possa addivenire presto ad una rimodulazione dell'attuale architettura pubblica, ponendo a fondamento del suo sviluppo pro-

prio il predetto modulo base dell'ASTRO con cui sarà possibile rispondere alla richiesta di maggiore efficienza e di individuazione chiara dei vari settori di responsabilità, oltre che consentire quel processo metodologico di "programmazione integrata" perseguito da sempre da tutte le forze sociali e mai raggiunto.

E' opportuno sottolineare anche che **ciascuna delle tre sfere di competenza** o componenti le funzioni, come già detto, essenziali sia per l'ordinamento che per l'espletamento delle varie attività:

- deve essere organizzata con un proprio archetipo (vds. tavola 1) che, a sua volta, avrà ogni componente, specie per quanto attiene quella finale o di esecuzione, articolata in un ulteriore modulo, e così via fino all'estrema periferizzazione dell'organismo considerato;
- deve essere dotata di soggetti motivati e adeguatamente formati, in modo da avere ovunque personale che, in relazione alla propria specifica qualificazione, sia particolarmente idoneo ed addentro alle scelte istituzionali, alle tecniche gestionali e, non ultimo, all'esecuzione intelligente, fedele e puntuale di quanto ordinato ed organizzato;
- non deve interferire, al di fuori delle procedure e modalità di controllo prestabilite, nell'azione delle altre componenti sia paritetiche che di diverso livello, in quanto ognuno, nel proprio campo, deve essere il massimo esperto oltre che il responsabile certo.

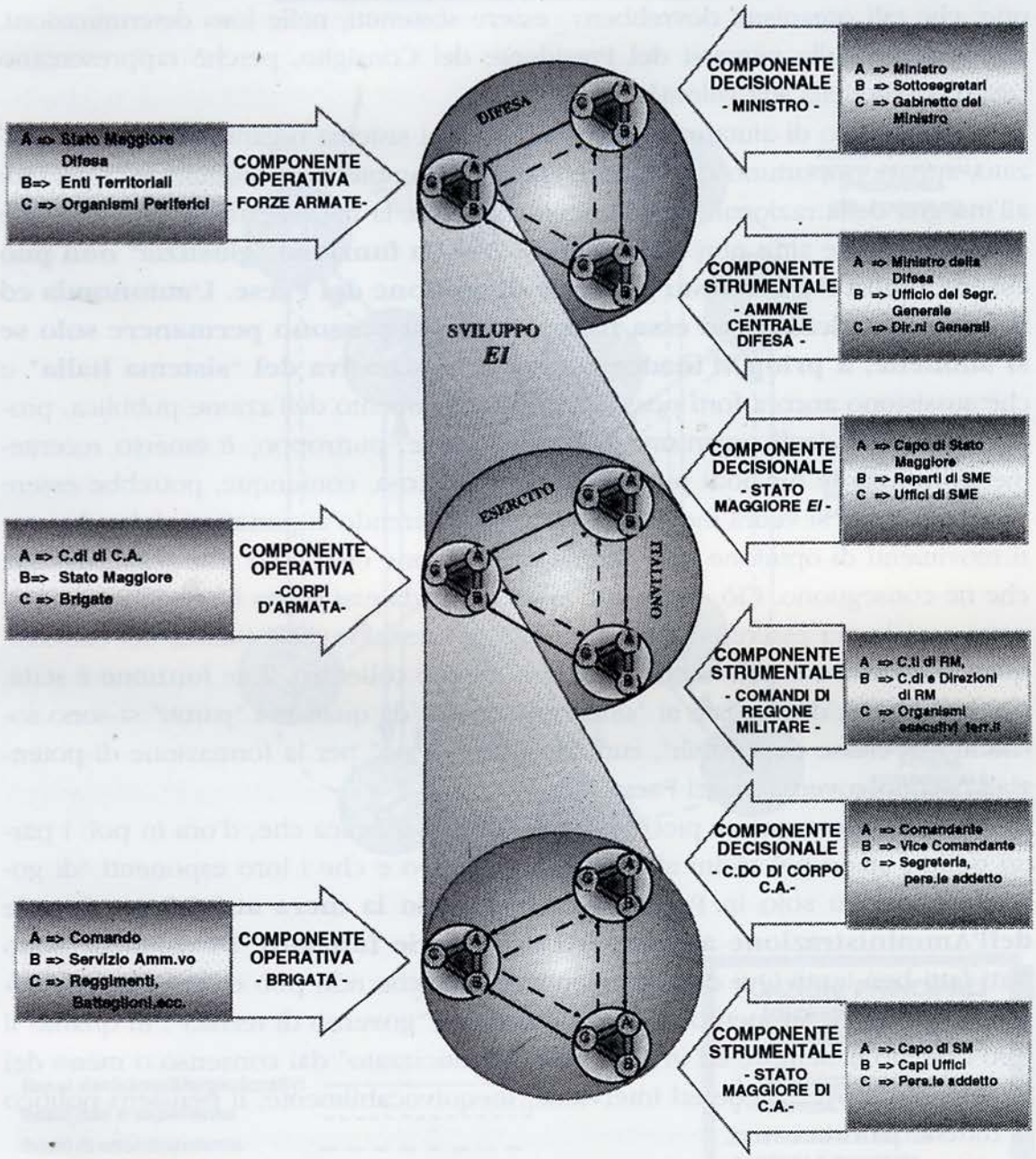
Ovviamente, **con il passaggio dal centro alla periferia e dal livello decisionale a quello operativo, le valutazioni e le scelte avranno sempre più natura tecnica ed esecutiva che politico-decisionale, fino ad arrivare al singolo individuo**, che deve essere preparato, pur nei limiti delle proprie capacità naturali, ad esercitare nella propria attività, qualunque essa sia, i tre ruoli che definiscono l'ASTRO. A titolo esemplificativo, nella **tavola 2** è rappresentato un elemento della struttura pubblica generale, in cui si potrebbero articolare gli organismi che presiedono ad una funzione principale (ad es. la Difesa o per meglio dire "Sicurezza", perchè tale è, oggi, la sua funzione), nella sua composizione e nel suo sviluppo dal centro alla periferia. Tutte le altre principali funzioni (Organizzazione Generale, Pianificazione-Programmazione-Bilancio, Istruzione e Cultura, Studi e Ricerca, Relazioni Internazionali, Giustizia, Assistenza Pubblica, Lavoro e Previdenza Sociale, ecc.) dovrebbero essere rimodulate in modo analogo, tenendo presente che, a livello "centrale", le componenti decisionali dovrebbero operare tutte in stretto coordinamento tra di loro.

A proposito del coordinamento delle funzioni dei vari dicasteri, desta molta perplessità l'inesistenza di organismi che, al di fuori del gioco delle parti ma interni al Consiglio dei ministri, coadiuvino il Presidente in questa importantissima attività che ancora oggi è di fatto, ma impropriamente, espletata dal Tesoro. Le

ASTRO

IPOTESI DI SVILUPPO DELLA STRUTTURA DI UNA FUNZIONE PUBBLICA

- LA DIFESA -



——— flussi decisionali / organizzativi

– – – – – flussi dati d'esperienza

TAVOLA 2

"Autorità" istituite negli ultimi tempi sono una prova della necessità del coordinamento. Purtroppo, il loro potere sembra pregiudicato, in qualche modo, dal comportamento spesso dissociante delle singole amministrazioni. E' da dire, comunque, che tali organismi dovrebbero essere sostenuti, nelle loro determinazioni, direttamente dalla persona del Presidente del Consiglio, perchè rappresentano l'espressione della sua volontà.

Al solo scopo di aiutare la comprensione del sistema organizzativo qui ipotizzato, appare opportuno evidenziare che, in un ambiente coordinato ed operante all'insegna della razionalità e del bene collettivo, la preminenza di una funzione di governo sulle altre non ha più senso. Così, **la funzione "giustizia" non può essere avulsa dal contesto generale di gestione del Paese. L'autonomia ed il potere particolare ad essa finora conferiti possono permanere solo se si ammette, a priori, l'inadeguatezza organizzativa del "sistema Italia"** e che sussistono ancora forti possibilità di inquinamento dell'azione pubblica, proprio ad opera degli organismi di vertice (come, purtroppo, è emerso recentemente in tutte le funzioni pubbliche). La qual cosa, comunque, potrebbe essere superata, come si vedrà meglio in seguito, conferendo ai partiti, ai club od ai vari movimenti di opinione una precisa collocazione ordinativa e le responsabilità che ne conseguono. Ciò, in quanto la funzione da essi svolta ha un'altissimo impatto sociale per essere promotori e forza di pressione delle istanze dei cittadini, quando obiettive e non in contrasto con il bene collettivo. Tale funzione è stata, per molti versi, demandata ai "sindacati"; specie da quando i "partiti" si sono sostituiti alla classe dei "nobili", curandosi un "vivaio" per la formazione di potenziali pseudo-governanti del Paese.

Per concludere questa piccola digressione, si auspica che, d'ora in poi, i partiti politici siano più vicini all'interesse collettivo e che i loro esponenti "di governo" operino solo in Parlamento, **lasciando la mera attività gestionale dell'Amministrazione agli esperti delle varie funzioni**. Di danni ne sono stati fatti ben tanti! Quì è da soggiungere, poi, che non può essere mossa alcuna contestazione in merito alla fattibilità di un "governo di tecnici", in quanto il loro operato è, sempre ed in ogni caso, "politicizzato" dal consenso o meno del Parlamento, dove risiede ed interviene, inequivocabilmente, il pensiero politico di tutte le parti in causa.

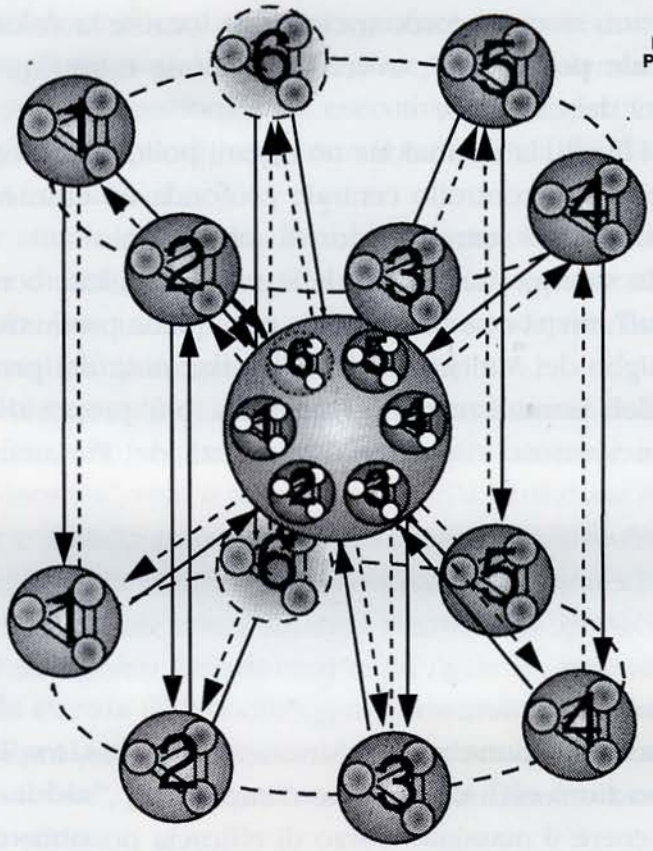
Nella **tavola 3**, viene rappresentato lo schema della struttura generale dell'Amministrazione dello Stato, secondo tale ottica.

Proprio in tale struttura -in cui si percepisce quella atomica- si potrebbe considerare il riordinamento del "sistema Italia", che può essere agevolmente conseguito, confrontando le mansioni attuali di ogni organismo con connotazione pubblica con la posizione ordinativa che dovrebbe assumere alla luce dell'ASTRO.

ASTRO

- AMMINISTRAZIONE DELLO STATO -

IPOTESI DI SVILUPPO DELLA STRUTTURA GENERALE DEL POTERE ESECUTIVO



FUNZIONI PRINCIPALI
(dicasteri a titolo esemplificativo)

1 - ORGANIZZAZIONE GENERALE
2 - GIUSTIZIA
3 - ISTRUZIONE E CULTURA
4 - DIFESA E SICUREZZA
5 - PIANIFICAZIONE, PROGR/NE E BILANCIO
6 - ALTRE

flussi decisionali/organizzativi ——————
flussi dati d'esperienza - - - - - - - - - - - - - -
flussi di coordinamento — — — — — — — —

TAVOLA 3

A tale scopo, appare necessario evidenziare che l'ASTRO:

- considera come aree di sviluppo delle funzioni di governo:
  - un' **"area centrale"**, ovvero tutti quegli organismi apicali alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio e dei vari Ministri e, comunque, quelli di interesse dell'attività di coordinamento delle funzioni;
  - un' **"area regionale territoriale"** ovvero le Regioni e tutti quegli organismi che svolgono attività di raccordo tra le realtà locali e la volontà centrale;
  - un' **"area locale periferica"**, ovvero il Comune e tutti quegli organismi che vivono la realtà del cittadino;
- postula, a tutti i livelli, la distinzione tra organi politici, gestionali e finali;
- permette un'azione di controllo centrale profonda ed efficace, nonchè una valutazione dei risultati dei settori funzionali subordinati;
- fa convergere le sinergie, scaturenti dalle più volte citate componenti politiche e strumentali, sull'attività operativa che è, poi, quella produttiva del Paese;
- guarda al Consiglio dei Ministri, come al protagonista del processo di pianificazione unitaria dell'Amministrazione (nelle fasi più propositive e di controllo), nel fedele e coscienzioso rispetto della volontà del Parlamento e, quindi, dei cittadini;
- contempla la potestà decisionale e relativa responsabilità, a tutti i livelli, in un unico organo ed elimina le sovrapposizioni organizzative e funzionali;
- rappresenta la cornice concettuale comune per la definizione delle piante organiche e per l'articolazione degli uffici per funzioni omogenee.

Pertanto, il modello di riferimento suggerito:

- riconduce l'Amministrazione ad uno strumento unitario, improntato ad una forte interazione e ad un'unica concezione d'impiego;
- consente di ottenere il massimo sforzo di efficacia possibile ad esclusivo beneficio del funzionamento degli organismi operativi;
- permette una visione globale, in termini finanziari, delle esigenze di efficienza operativa dell'Amministrazione, superando l'attuale logica, in base alla quale investimento e funzionamento sono considerate variabili indipendenti (se necessario un settore, ma anche un'intera funzione, potrebbe essere penalizzato nel "rinnovamento" per consentire l'adeguamento di un'altro);
- consente, attraverso un'indagine sistematica di ciascuna funzione e, se del caso, delle attività di ciascun organismo, di pervenire in tempi ragionevolmente brevi al conseguimento di un'elevata standardizzazione delle procedure gestionali, dei mezzi e dei metodi operativi in uso;
- permette l'ottimizzazione delle risorse, perchè agisce in un ambiente di globale integrazione.

In definitiva, tale nuova architettura dovrebbe porre ognuno nelle con-

dizioni di fare bene la sua parte, supponendo il puntuale e fedele rispetto delle funzioni di ciascun organo (indipendenza) unitamente all'informatizzazione globale e profonda per coinvolgere nel processo di pianificazione, programmazione e controllo e di esecuzione, l'intero "sistema Paese" a tutti i livelli (imparzialità).

In tal modo, il valore dell'unità viene concretamente reso apprezzabile sul piano dei principi che dovrebbero ispirare e guidare l'azione pubblica, trovando il suo punto estremo di responsabilità nelle sfere di competenza apicali, ossia nei vertici del potere politico, gestionale ed esecutivo, che rispettivamente ordinano, garantiscono la legalità e, quindi, eseguono il tutto per il soddisfacimento dei bisogni palesati dalla comunità.

Nella situazione attuale del Paese, dovrebbe essere, oramai, chiaro a tutti che è giunto il momento di abbandonare gli individualismi esasperati per dare spazio ad un nuovo modo -ma anche tanto vecchio- di concepire l'unità per la salvaguardia degli interessi più generali della collettività.

A proposito della necessità di una maggiore circolazione delle informazioni, è da sottolineare, infine, che se pur è vero che l'informazione è indispensabile per consentire la "conoscenza" vera e responsabile della situazione reale, **è altrettanto vero che per esercitare con obiettività la ricerca della Verità e discernere, quindi, la bontà nelle informazioni, la "conoscenza" stessa ha bisogno di un elemento indispensabile: lo spirito di pace e di fratellanza. E tale spirito, lo si può far maturare nel cittadino solo con l'intervento della Chiesa, con l'ascolto della Parola di Dio. Ciò, è veramente l'unica cosa importante, perchè senza la Parola che costruisce le "fondamenta" qualsiasi costruzione è fatta "sulla sabbia", perchè un uomo senza Dio è un uomo che lotterà sempre contro l'uomo.**

LA CONFUSIONE DEI POTERI NELLO STATO

Nell'ordinamento italiano sono riscontrabili tutti gli elementi di base di uno Stato democratico: Costituzione deliberata da un'assemblea rappresentativa del Popolo, Parlamento anch'esso rappresentativo, Presidente della Repubblica, Organi di controllo e/o consultivi e Governo, i quali costituiscono di per sè una valida premessa per conferire indipendenza ed imparzialità all'Amministrazione del Paese.

Tuttavia, in un tempo che vede l'affermarsi sempre più accentuato della globalizzazione dei rapporti sociali, si ritiene che, per una affermazione ancora più profonda dei principi democratici, occorre fare un passo avanti, riesaminando le relazioni tra i pubblici poteri. E' a tale scopo che vengono delineati, in termini

necessariamente generici, alcune particolarità che "colpiscono" chi esamina più da vicino le attuali componenti ordinative dello Stato.

Ancora oggi si intende per "potere esecutivo" quel complesso di organi cui sono devolute **sia le funzioni amministrative che esecutive** del Paese. Si suole, anche, parlare di "governo" e di "pubblica amministrazione", assumendoli come sinonimi. Così, non di rado si indica, genericamente, nel termine "governo" sia l'organismo collegiale dei ministri che l'intero sistema dei pubblici poteri con tutte le sue funzioni.

E' da dire che la terminologia in uso trova, purtroppo, promiscuità nella stessa Costituzione. Infatti, al Titolo III della Parte seconda si può leggere : "Il Governo", comprendendo, in tale espressione "il Consiglio dei Ministri, la Pubblica Amministrazione e gli Organi ausiliari". Qui il Governo è inteso nella globalità dei predetti organi. Una prima perplessità sorge dalla sez. I, dedicata al Consiglio dei ministri, e precisamente dall'art. 92, dove si dichiara che "il **Governo** della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che costituiscono insieme il **Consiglio dei ministri**". Espressione veramente "poco felice" che ha contribuito, sotto l'aspetto organizzativo, a dar vita a comportamenti poco ortodossi nella gestione della cosa pubblica, consentendo di mescolare, senza darne chiarezza, le sfere di competenza (vedasi quanto delineato precedentemente a proposito dell'ASTRO).

Le conseguenze di tale disordine, nella primaria impostazione organizzativa, sono facilmente riscontrabili talchè, nell'attuale sistema, sia il "potere politico" (Parlamento) sia il "potere esecutivo" (Governo) sono stati gradualmente, ma sempre più prepotentemente, esercitati dai partiti politici -organismi, peraltro, attualmente di scarsa rilevanza nella Costituzione- che hanno ingenerato sempre più confusione e sovrapposizione nelle varie competenze e, di fatto, privato il popolo dell'esercizio di iniziativa delle leggi (art. 71, 2° comma).

E' da constatare, poi, come il "governo" sia ormai considerato l'interprete principale dello scenario politico dello Stato, anche se, dal punto di vista strettamente ordinativo e non solo, **spetterebbe solo al Parlamento il potere "politico-decisionale"**, ossia la guida dello Stato. A tale livello ordinativo, infatti, il citato potere dovrebbe essere inteso come capacità di esecuzione degli specifici intenti manifestati dai cittadini, mediante l'interpretazione e la conversione dei medesimi intenti in atti legislativi da armonizzare, peraltro, con gli interessi generali del Paese e, talora, con le esigenze obiettive del contesto internazionale.

Al "Consiglio dei ministri" dovrebbe essere, invece, devoluta -nell'ambito normativo determinato dal Parlamento- la sola direzione generale **di gestione** del Paese, cioè la funzione "strumentale" del potere esecutivo, che è poi, appunto, quella di "governo" (vedasi **tavola 4**). Il potere che ne deriva è da intendersi,

ASTRO

- STATO DEMOCRATICO -

IPOTESI DI SVILUPPO DEL LIVELLO APICALE

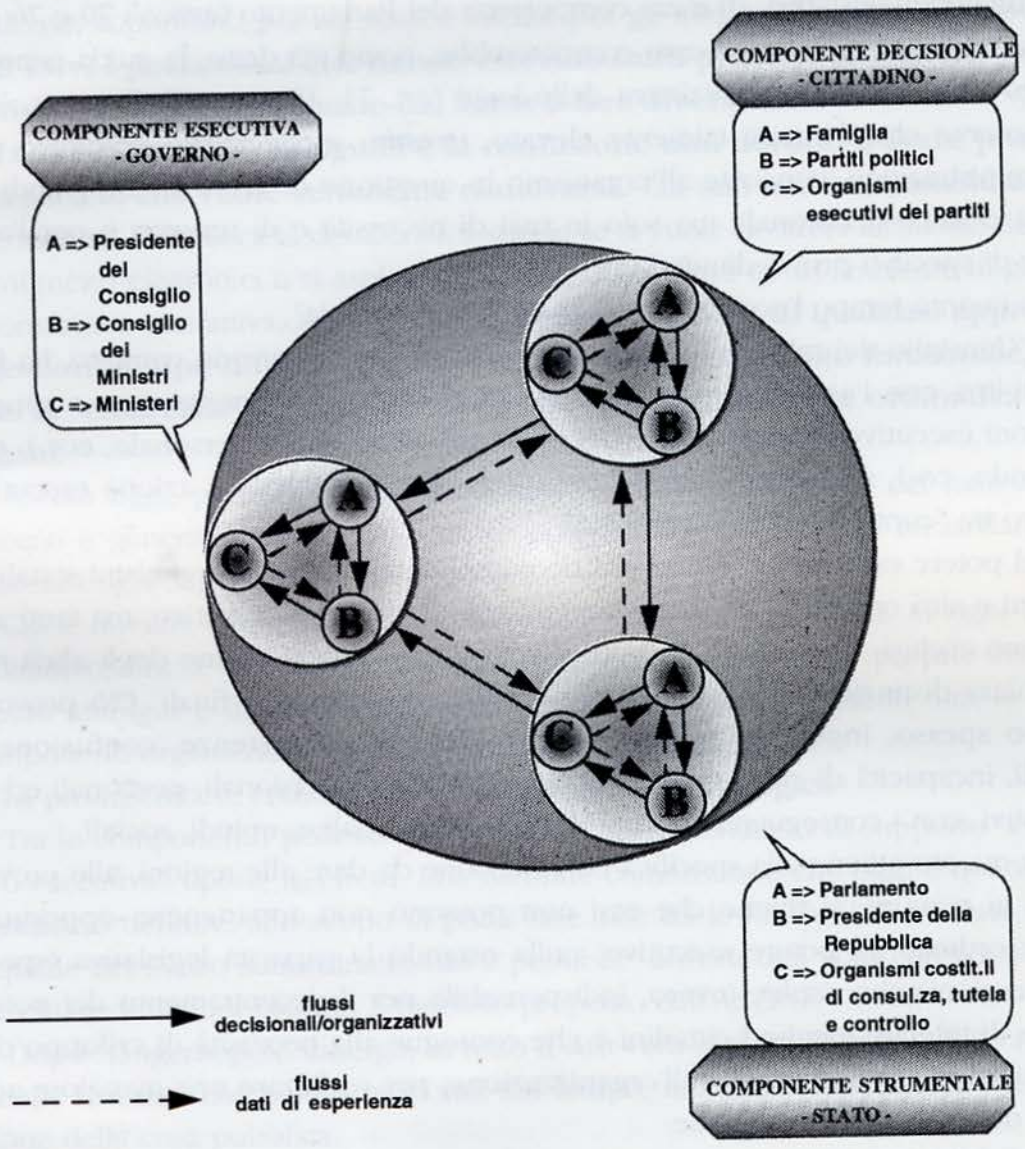


TAVOLA 4

quindi, come capacità di supportare la realizzazione delle aspettative rappresentate dall'insieme dei cittadini (Popolo sovrano), interpretate dal Parlamento e da concretizzare a cura delle singole amministrazioni con le risorse a disposizione.

Purtroppo, proprio nell'ambito di tale specifica funzione di "governo", il "Consiglio dei Ministri" naviga normalmente con decreti legge, sostituendosi, in ciò, alla funzione legislativa, di mera competenza del Parlamento (articoli 70 e 76 della Costituzione), mentre ad esso competerebbe, come già detto, la guida generale del governo (art. 95) e l'iniziativa delle leggi (art. 71, 1° comma). Tuttavia, è da riconoscere che il rango talmente elevato, rivestito a tale livello operativo dell'Amministrazione, consente all'organismo in questione di avere anche grandi capacità politico-decisionali, ma solo in casi di necessità e di urgenza e per l'adozione di specifici provvedimenti (art. 77).

Da quanto tempo l'eccezione si è sostituita alla regola?

Il "Consiglio dei ministri", nella pratica attuazione del proprio compito, ha finito, inoltre, con l'assumere nella persona di ciascun componente vere e proprie funzioni esecutive (approvazione dei contratti, gestione del personale, ecc.), non ponendo, così, alcuna diversificazione tra azione direzionale e azione esecutiva, ovvero tra "controllore" e "controllato".

Nel potere esecutivo si fanno poi ricomprendere, oltre agli organismi statali, le regioni e altri organismi che espletano attività di interesse collettivo, ma tanti altri ne sono esclusi. Comunque, in tutti i livelli di tale potere (come degli altri) non c'è chiara distinzione fra le funzioni politiche, strumentali e finali. Ciò provoca, troppo spesso, ingerenze nelle rispettive sfere di competenze, confusione e, quindi, incapacità di circolazione dei necessari flussi decisionali, gestionali ed informativi, con i conseguenti scontati disordini gestionali e, quindi, sociali.

Per quanto attiene alla specifica connotazione da dare alle regioni, alle province ed ai comuni, si ritiene che essi non possono non appartenere, opportunamente ordinati, al potere esecutivo, nulla ostando la capacità legislativa (specie delle regioni) che risulta, invero, indispensabile per il decentramento dei poteri, al fine di tutelare meglio i cittadini e che consegue alla necessità di sviluppo dell'articolazione in vari livelli dell'organizzazione, per realizzare una maggiore aderenza dello Stato al Paese reale.

In definitiva, un corretto ordinamento degli organismi nelle varie componenti è quanto mai necessario ed è ora possibile, avendo focalizzato un modello ideale, l'ASTRO.

Qualunque sia la collocazione che ad essi si intenda dare, ciò che conta, **è l'esatta definizione della loro funzione e del livello ordinativo** rivestito, cosa, ancora oggi, difficilmente percepibile.

Ma la più grande confusione risiede soprattutto nell'espressione "potere".

Nella fattispecie, esso dovrebbe essere inteso come possibilità concreta di poter fare qualcosa a favore della collettività ed esercitare, quindi, a favore del Paese le funzioni che ne conseguono.

Di tale significato, purtroppo, se ne sono perse le tracce.

Il concetto che ha fortemente preso piede oggi è stato, piuttosto, quello di fare qualcosa, soprattutto per sè stessi e niente per gli altri, anche perchè **nessuno - fatti salvi i pochissimi che hanno ricevuto saldi principi morali dai propri genitori- è mai stato educato dal Paese a fare diversamente**.

La promiscuità, l'ambiguità e la confusione non devono trovare posto in una società che vuole veramente rinnovarsi. Tali stati non sono **assolutamente** consentiti nella società democratica specie se si vuole ricorrere all'ausilio dei moderni mezzi elettronici o si aspira, addirittura, ad operare in un ambiente di globale automazione interattiva, semplicemente **perchè alla base di qualsiasi approccio a gestioni di tipo informatizzato vi è, come primo requisito funzionale, proprio la "chiarezza" sia delle funzioni che della collocazione ordinativa degli organi**.

Ancora oggi, purtroppo, non sono state formulate definizioni del tutto soddisfacenti e generalmente accolte dei tre poteri dello Stato, tali da incasellare con esattezza ogni aspetto delle loro funzioni.

Ciò è dovuto, probabilmente, al fatto che qualsiasi organismo, in ogni livello ordinativo, anche periferico, presenta nello svolgimento delle proprie funzioni aspetti ambigui e incerti, in quanto in esso sono sempre presenti tutte e tre le componenti organizzative (politica, strumentale e finale).

La promiscuità è, come si può notare, **del tutto fisiologica**.

Tra le componenti "politico o decisionale", "strumentale o di supporto" e "finale o esecutiva" opera, in effetti, una naturale commistione che oggi è quanto mai necessario definire, allo scopo di poter fare luce tra le funzioni di un dato livello e quelle del livello subordinato. Ciò è possibile, ancora una volta, prendendo come chiave di lettura proprio il modello proposto dall'ASTRO.

Dopo "tangentopoli" emerge, in tutto il suo vero aspetto, l'origine delle remore e delle lentezze che hanno prodotto, nel tempo, una falsa "trasparenza" nella gestione della cosa pubblica.

Oggi, un'obiezione alla distinzione netta dei "tre poteri" e delle relative funzioni finirebbe solo in un vano tentativo di nascondere ulteriori, reconditi e non troppo leciti obiettivi od il timore di assumere le proprie responsabilità, in quanto finora **ha sempre fatto comodo a molti confondersi con la massa**. E' da dire, inoltre, che se fosse il peso della responsabilità a fare paura, a fronte di un trattamento economico inadeguato, la stessa Amministrazione avrebbe il dovere di trovare "giusti correttivi" e di proteggere il funzionario che sbaglia per troppo zelo o per atti e

fatti indipendenti dalla sua volontà, ma anche di punire immediatamente quello che ne rifugge. Senza dimenticare, poi, che in un'organizzazione efficiente ci dovrebbero essere, perchè indispensabili, **controlli continui, speditivi e trasparenti** -meglio se effettuati da organismi indipendenti e sovraordinati- che, pur lasciando ampia libertà di azione ai dirigenti, possano evitare, in situazioni certe di danno, comportamenti nocivi, se non addirittura anticostituzionali.

In tutte le altre situazioni, l'analisi costo /efficacia dell'operato del dirigente dovrebbe essere sufficiente a confermare le sue funzioni e farlo, quindi, progredire nei livelli ordinativi oppure, se poco capace e/o irresponsabile, "licenziarlo" dalle funzioni rivestite.

LA RAZIONALIZZAZIONE DEI POTERI DELLO STATO

In una comunità di persone che intende organizzarsi per meglio progredire sono sempre necessarie delle scelte. Ma **la scelta sottende una decisione e qualsiasi decisione implica il riconoscimento di un potere.**

Il potere è, dunque, l'elemento permanente ed indispensabile di un assetto organizzativo. L'esercizio di tale potere, qui definito come "**potere organizzativo**", si manifesta, poi, con atti che tendono a:

- condurre all'unità il comportamento dei singoli individui in relazione all'interesse superiore comune ed agli eventi particolari del momento;
- regolare le relazioni tra soggetti diversi per evitare situazioni conflittuali;
- armonizzare la sinergia dei singoli componenti di un dato aggregato sociale;
- disciplinare l'impiego razionale delle energie dei componenti nell'esercizio delle funzioni.

Nel Paese, è solo attraverso un equilibrato razionale esercizio del potere organizzativo che persone diverse, per indole e per capacità funzionali, possono coordinarsi ed operare in armonia sino a formare un organismo vivente compatto capace di pervenire a nuovi traguardi di vera vita sociale.

Il "potere organizzativo" per eccellenza è l'Amore Universale ed Assoluto di Dio, che solo la Chiesa può diffondere.

Come già evidenziato nella prima parte, nel "potere di organizzazione" conferito dalla Costituzione all' Amministrazione rientrano tutti gli altri poteri dello Stato democratico.

Da tale "potere" conseguono, infatti, le funzioni fondamentali dello Stato: **politica o decisionale**, **amministrativa o strumentale** ed **esecutiva o finale**. Ciascuna di tali funzioni origina, poi, il **potere legislativo**, il **potere amministrativo** ed il **potere esecutivo** in senso stretto, con cui si governa **eseguendo** la legge.

Non vi è alcun altro potere!

Da tali supremi poteri procedono, a loro volta, e si sviluppano, nei vari livelli ordinativi della componente di governo, le funzioni esecutive, cioè il modo con cui lo Stato soddisfa i bisogni del popolo.

E' così, quindi, che da ogni potere discende una funzione e viceversa.

Le funzioni possono essere fondamentalmente raggruppate, sempre sotto il profilo organizzativo suggerito dall'ASTRO, in tre sfere di competenze, ovvero:

- nella **produzione di norme** per regolare la vita dei cittadini, in ordine agli indirizzi espressi dagli stessi ed alle esigenze comunitarie, cioè, nella legislazione, espressione massima del potere politico (**funzione politica o decisionale**);
- nell'**amministrazione delle norme** per assicurare alla comunità l'esercizio dei diritti ed il rispetto dei doveri, mediante un'azione di pianificazione, programmazione e gestione, in maniera efficace ed economica, delle scarse risorse. Tale componente rappresenta, in sostanza, lo strumento che consente il raggiungimento dell'obiettivo finale (**funzione strumentale o di supporto**);
- nell'**esecuzione delle norme** per il soddisfacimento dei bisogni collettivi, ovvero nell'esecuzione di quanto disposto dalla componente politica e supportato dalla componente strumentale dello stesso livello ordinativo (funzione **finale o esecutiva**).

A ciò appare realmente preordinata una qualsiasi funzione di governo (giustizia, sicurezza, assistenza, ecc.) che dovrebbe essere perseguita, inizialmente, mediante una sua regolamentazione generale cui far seguito, per il tramite di uno specifico organismo, un'attività per la realizzazione di specifici obiettivi. Tale attività richiede ad ogni fase del suo processo attuativo, ossia ad ogni livello ordinativo, l'intervento di:

- una decisione indipendente, in quanto è praticamente impossibile saturare, a priori, con puntuali e corrette disposizioni, ogni aspetto connesso alla gestione delle pubbliche funzioni (**componente decisionale**);
- un supporto amministrativo-logistico per l'acquisizione e la gestione dei mezzi necessari (**componente strumentale**);
- un apparato di forze e mezzi per mandare ad effetto quanto deciso e supportato dalle altre componenti (**componente operativa**).

Da un punto di vista organizzativo, cui si ispira la predetta tripartizione, lo Stato fonda le sue azioni nell'ordinamento giuridico ed in esso ne configura il suo potere. Ordunque, il processo di razionalizzazione della pubblica struttura deve essere perseguito, laddove necessario, con una revisione della stessa Costituzione che definisca le funzioni e, quindi, i poteri di ogni incaricato di una pubblica attività.

La formalizzazione giuridica dei poteri e delle funzioni che ne derivano è necessaria anche allo scopo di ben configurare i limiti discrezionali e le precipue respon-

sabilità del pubblico funzionario per **evitare inutili ed inopportune interferenze della "funzione giustizia"** che, se portata all'eccesso, può paralizzare la "capacità decisionale" del dirigente pubblico, con grave nocumento della collettività.

Di contro, è da dire che lo Stato democratico ha il dovere di tutelare i cittadini nei confronti dei detentori dei poteri statali, per impedirne gli arbitrii, mediante il noto "potere giudiziario" che, tuttavia, deve necessariamente essere ricondotto a mera funzione nell'ambito della struttura ordinativa del potere esecutivo, senza particolari autonomie o supremazie di sorta. La "giustizia" è importante quanto, ad esempio, la "pubblica istruzione". Né più né meno.

In sostanza, il potere decisionale del dirigente pubblico, a tutti i livelli, deve essere ben delimitato, ma deve tenere luogo alla legge, cioè valere come vera norma di legge.

Ciò, in quanto, come già chiarito, è impossibile saturare, a priori, con disposizioni di legge, ogni dettaglio delle esigenze di gestione.

È importante che il dirigente nelle sue attribuzioni sia lasciato libero di agire. La valutazione dell'analisi costo-efficacia del suo mandato deve essere lasciata ad adeguate e trasparenti tecniche di bilancio da sottoporre, poi, al giudizio degli organi superiori. **A tal proposito, vale la pena di soggiungere che mai un'autorità del livello superiore deve rivestire un grado dirigenziale inferiore a quello subordinato. Il sistema non funzionerebbe**.

Inoltre, nel definire la funzione e la collocazione ordinativa del cittadino nel suo impiego nella struttura pubblica, si ritiene opportuno evidenziare che è quanto mai necessario riservare una **particolare attenzione alle differenze interpersonali e intrapersonali, in tema di capacità, esigenze e valori di ogni soggetto, in quanto sono proprio tali differenze che determineranno il ruolo sociale del singolo**.

Da quanto finora delineato, consegue che, nell'ambito della pubblica amministrazione, occorre un ordinamento gerarchico-funzionale dei poteri. Tra i quali, quello politico o decisionale assume primaria importanza, poichè detta le norme che gli altri dovranno eseguire.

La separazione teorica dei poteri dell'Amministrazione e, quindi, delle relative funzioni: **politico o decisionale, strumentale o di supporto** e **finale o esecutiva**, è stata ritenuta, finora, un ideale storicamente irraggiungibile. È ora possibile superare tale convincimento.

Il momento storico, il modello ASTRO proposto ed i mezzi posti a disposizione dalla moderna tecnologia danno, oggi, la possibilità di gestire un potere in modo del tutto indipendente (pur in perfetta armonia con gli altri) e di assegnare ad esso la funzione che gli è corrisposta, e questa soltanto.

E' intorno alla predetta triade di competenze che dovrebbe essere, quindi, costruito il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione. Gli or-

gani preposti all'esercizio dei poteri dovrebbero essere raccolti per livello ordinativo e per funzione, a seconda cioè che siano decisionali, di supporto o esecutivi. Conseguentemente, ciascuno di essi assumerebbe, nell'ambito dello stesso potere, un diverso ruolo in relazione alla propria funzione (politica, strumentale, finale).

Alla luce delle linee guida dell'ASTRO, si ritiene, ora, di poter fare una breve esemplificazione delle strutture e dei relativi organi, nell'ingegneria di un nuovo Stato democratico.

A livello apicale, la sovranità è inequivocabilmemte del Popolo, quale espressione dell'insieme dei cittadini, che, con il supporto dei movimenti politici, sceglie il tipo di Stato e di Governo cui affidare la propria esistenza (vds. tavola 4).

I partiti politici -da legittimare costituzionalmente quali "persone giuridiche di diritto pubblico", in quanto partecipi del potere sovrano come e forse più degli altri organismi dello Stato- dovrebbero operare lo sviluppo sociale in stretta aderenza alle esigenze palesate dal cittadino ed avere potere di iniziativa legislativa e, quindi, capacità di muovere referendum popolari sia propositivi che abrogativi e, non ultimo, dovrebbero occuparsi della formazione, avvalendosi di specifiche università, degli amministratori e dirigenti pubblici (questi ultimi, una volta preparati culturalmente e professionalmente, dovrebbero essere lasciati assolutamente liberi nell'esercizio delle proprie attività pubbliche). Il tutto, all'insegna di "vinca il migliore" (ovviamente dei partiti).

Nella componente strumentale, sempre a tale livello apicale, gli "strumenti" per la realizzazione della volontà del Popolo vengono così individuati:

- per la **componente politico o decisionale**, **nel Parlamento**, massimo organo nella sfera delle competenze politiche, tenuto ad amministrare la volontà del popolo nella formazione delle leggi;
- per la **componente strumentale o di supporto**:
  - nel **Presidente della Repubblica**, da nominare direttamente a cura dei cittadini tra uomini **di grande e riconosciuta levatura morale**, che:
    . vigili su qualsiasi attività di interesse pubblico del Paese, nell'intento di promuoverne la crescita morale e materiale;
    . eserciti le funzioni di presidente degli organismi costituenti la componente finale del proprio livello;
    . controlli l'operato del Governo, con potere di veto e di intervento in casi eccezionali, e sottoponga lo stesso al giudizio finale del Parlamento;
    . rappresenti l'unità nazionale ed il garante dei principi costituzionali per l'attività stessa sia del Parlamento che del Governo;
- per la **componente finale**, **nella Corte Costituzionale**, **nella Corte dei Conti**, **nel Consiglio Superiore della Magistratura** e negli altri organi centrali di consulenza, tutela e controllo dell'Amministrazione, che dovrebbero essere

chiamati, ciascuno nella propria indipendenza e per quanto di competenza, a:

- **coadiuvare il Presidente della Repubblica** nella sua funzione di massimo organo di coordinazione, di controllo e, quindi, di garante del rispetto della Costituzione;
- valutare, prima di sottoporla all'approvazione del Presidente e del Parlamento, l'analisi costo-efficacia di ciascuna funzione di governo;
- giudicare i funzionari che si sono resi colpevoli di "lesa maestà" allo Stato (non solo di "danno all'erario") ed i bilanci di tutti i dirigenti, **cioè, perseguendo chiunque abbia cagionato grave danno agli interessi generali del Paese**.

Il Governo costituirebbe la componente **finale** ovvero il "potere esecutivo" del livello apicale che, come si è già detto, a sua volta è forza propulsiva e guida di tutto l'apparato statale, in quanto governa eseguendo. Ad esso, ma anche ad un dato numero dei suoi dirigenti, dovrebbe essere devoluto l'esercizio di iniziativa delle leggi, per rendere più aderenti alla realtà del Paese le norme in vigore, oppure per dare immediate risposte alle esigenze urgenti della collettività. E' con tale ruolo che il Governo può determinare la politica generale e i propri indirizzi nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato.

Si fa constatare, ancora una volta, **come proprio nel "potere esecutivo" occorre, comunque, ben distinguere l'attività politica da quella strumentale e da quella esecutiva**, tanto nel Governo quanto nei ministeri e così nei vari organismi subordinati. Da ciò l'opportunità, più volte rimarcata, di operare tale distinzione a tutti i livelli.

In effetti, se si esamina la situazione italiana, si nota come, finora, il "potere esecutivo", ossia il Governo, viene affidato a persone tratte da quello politico. Ciò a completo discapito degli aspetti non politici della questione.

In una nuova impostazione del sistema di governo, il "potere esecutivo" potrebbe essere individuato:

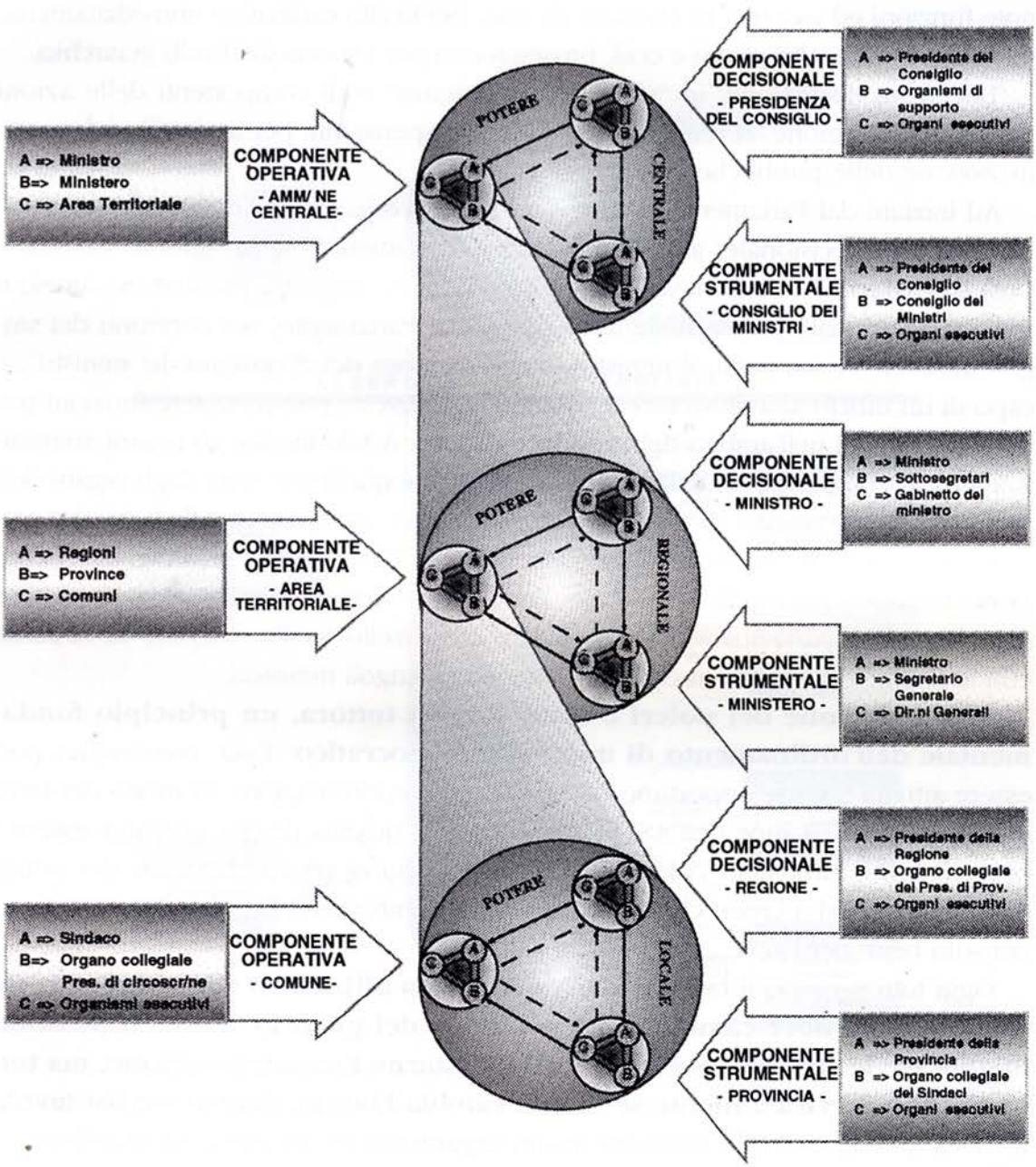
- per la componente **politico o decisionale**, nel Presidente del Consiglio dei Ministri nominato, **direttamente dal Parlamento**, tra personaggi di grosso prestigio nazionale nel campo economico-sociale (nel caso si trattasse di un parlamentare, esso dovrebbe decadere dall'incarico);
- per la componente **strumentale o di supporto**, nel Consiglio dei Ministri, organo collegiale indipendente, per la valutazione e la coordinazione dei provvedimenti da porre in essere nelle singole giurisdizioni amministrative;
- per la componente **finale o di esecuzione**, nei vari dicasteri che dovrebbero essere rappresentati da ministri nominati direttamente dal Presidente del Consiglio e **scelti tra tecnici (non parlamentari)** di provata capacità ed esperienza.

Nella stessa componente "finale" sono rappresentati i restanti organismi della pubblica amministrazione, come configurato alla **tavola 5**, dove sono "esplosi",

ASTRO

- AMMINISTRAZIONE DELLO STATO -

IPOTESI DI SVILUPPO DELLA STRUTTURA TERRITORIALE



——— flussi decisionali / organizzativi

– – – – flussi dati d'esperienza

TAVOLA 5

per lo sviluppo, le regioni, le provincie ed i comuni in tanti archetipi, rappresentanti i livelli ordinativi immediatamente inferiori.

In sostanza, si osserva come ogni potere esprime sempre, per poter agire, le tre note funzioni ed assume, in ciascuna di esse, nel livello ordinativo immediatamente inferiore, tutti gli altri poteri e così, proseguendo per i successivi livelli gerarchici.

Tale netta distinzione, in "sfere di competenze" o di componenti delle azioni dell'Amministrazione, si ritiene quanto mai indispensabile per una razionale organizzazione delle pubbliche attività.

Ad iniziare dal Parlamento, si può dire che tale organo, pur rivestendo la massima funzione decisionale, altro non è che lo "strumento" della volontà popolare. Così il "Governo" è "esecutivo" nei confronti del Parlamento, ma assume funzioni politico-decisionali, pur se nelle linee fissate dal Parlamento, nei confronti dei singoli ministeri. A sua volta, il ministro, quale membro del "Consiglio dei ministri", è capo di un ufficio amministrativo e, quindi, in tale veste può assumere funzioni politico-decisionali nell'ambito del proprio dicastero. A tale livello, gli organi amministrativi sono rappresentati dalle direzioni generali e quelli esecutivi dagli organi dell'area territoriale (vedasi tavola 5). Anche le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, sono, nell'ambito dell'ordinamento generale della Repubblica, organi esecutivi nei confronti del livello territoriale. Per contro, i relativi funzionari sono sempre più chiamati a partecipare a scelte politiche, a livello locale, seppure in sintonia con le leggi del Paese ed in coordinazione con i singoli ministeri.

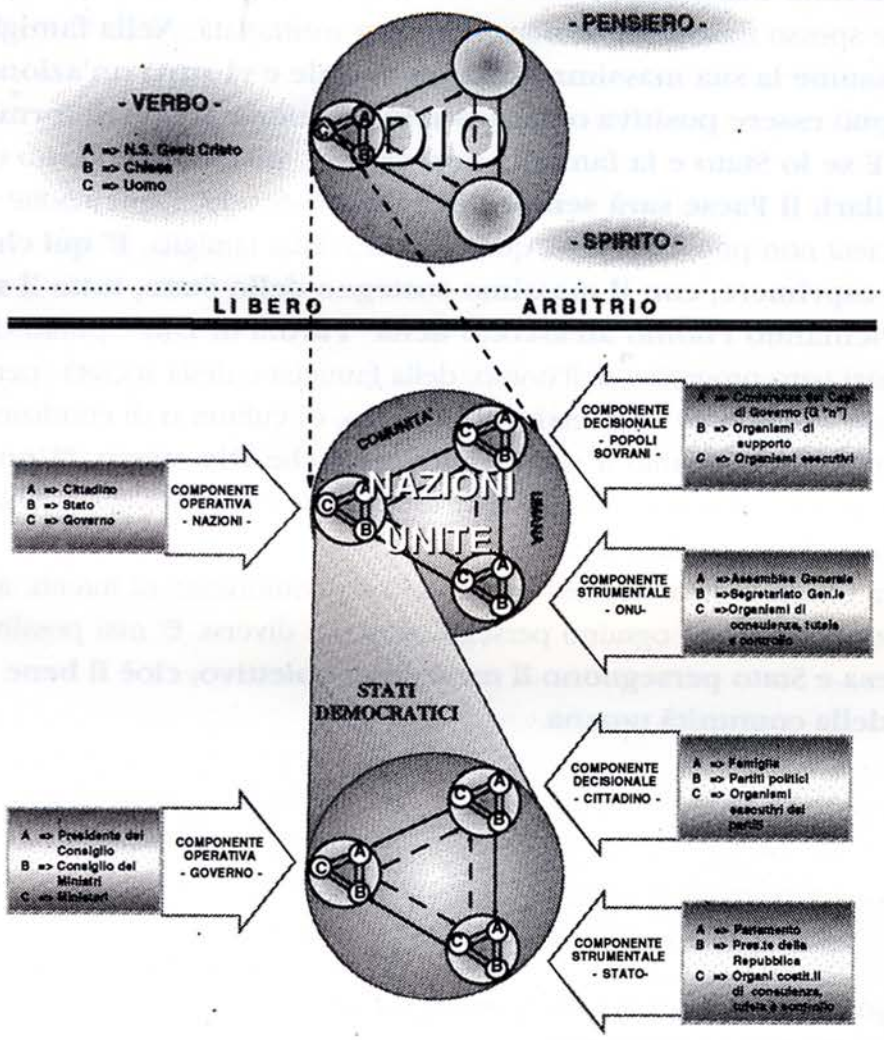
La separazione dei poteri è stata, e resta tuttora, un principio fondamentale dell'ordinamento di uno Stato democratico. Essa, comunque, può essere attuata tramite opportune concertazioni e coordinazioni, in modo del tutto indipendente, alla luce dell'ASTRO, poichè, per quanto diversi possano essere i procedimenti, attraverso cui esercitano le loro funzioni, l'architettura dei poteri deve improntarsi a criteri che siano i più trasparenti possibili per la finalizzazione del solo bene del Paese.

Oggi tutti sentono il bisogno di rinnovarsi. **Ma affinchè il rinnovamento sia vero, ognuno deve cambiare nel profondo del proprio cuore. Si possono migliorare le strutture sociali e razionalizzarne l'amministrazione, ma tutto ciò non servirà a niente se si non cambia l'uomo, dentro** (vedasi **tavola 6**). E' importante che le relazioni tra un organismo ed un altro, sovraordinato o subordinato che sia nella struttura ordinativa, siano caratterizzate da impegno, dedizione e motivazione dei funzionari pubblici. **Ed impegno, dedizione e motivazione sono caratteristiche proprie dello spirito cristiano**. Ed infondere lo spirito cristiano della religione dei nostri padri, unica religione a livello planetario **a diffondere la Parola incarnata dell'Amore universale, è compito esclusivo degli uomini della Chiesa**, che, purtroppo, sembrano latitanti al Verbo e ab-

ASTRO

- AMMINISTRAZIONE DELL'UOMO -

IPOTESI DI SVILUPPO DELLA SOVRANITA'



——— flussi decisionali/organizzativi

– – – – – flussi dati d'esperienza

TAVOLA 6

bandonano l'uomo, subito dopo la "Cresima", alle insidie dell'egoismo e, quindi, dell'individualismo e del materialismo più esasperati.

E' da dire, inoltre, che lo Stato può curare puntualmente l'organizzazione di ogni organismo sociale, anche privato come la società commerciale, **ma non può curare l'organismo di base ovvero la famiglia, la prima cellula sociale, che è lasciata unicamente all'amore dei coniugi** e, forse per questo, allo sbando e spesso trascurata, se non addirittura maltrattata. **Nella famiglia, l'individuo assume la sua massima funzione sociale e vi attua un'azione profonda che può essere positiva o negativa, in relazione al tipo di formazione ricevuta. E se lo Stato e la famiglia non vivono, nè comprendono queste verità basilari, il Paese sarà sempre in crisi profonda**. Ogni azione di riforma della società non può che avere, quindi, inizio dalla famiglia. **E' qui che la Chiesa deve esprimere, con il massimo sostegno dello Stato, tutto il suo "potere", avvicinando l'uomo all'ascolto della "Parola di Dio"** -punto di partenza di qualsiasi vero progresso dell'uomo, della famiglia e della società- per realizzare comunione nonostante le diversità di pensiero, di cultura o di condizione economica. Tutto ciò, in quanto il sistema ordinativo che **Dio stesso, "Uno e Trino"**, ha scelto per sè, non può non abbracciare ed interessare l'uomo ed ogni aspetto della sua esistenza (vedasi tavola 6).

Ma tra Chiesa e Stato sembra che non ci sia comunione di intenti, anzi spesso c'è contrasto, come se ognuno perseguisse scopi diversi. E' mai possibile? **Eppure, Chiesa e Stato perseguono il medesimo obiettivo, cioè il bene della persona e della comunità umana**.

III PARTE

Se un uomo è chiamato a fare lo spazzino,
dovrebbe spazzare le strade
così come Michelangelo dipingeva,
o Beethoven componeva,
o Shakespeare scriveva poesie.
Egli dovrebbe spazzare le strade così bene
al punto che tutti gli ospiti del cielo e della terra
si fermerebbero per dire:
qui ha vissuto un grande spazzino,
che faceva bene il suo lavoro.

Martin Luther King Jr

Ciò di cui il mondo ha veramente bisogno
è più amore e meno scartoffie.

Pearl Bailey

UN NUOVO MODELLO DECISIONALE COME CHIAVE DI VOLTA DEL RINNOVAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE

ALLE RADICI DEL PROBLEMA DEL RINNOVAMENTO

"Giuro di essere fedele alla Repubblica Italiana, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene."

E' una delle formule del giuramento richiesto al funzionario statale, al sorgere del rapporto di servizio.

Quanti spergiuri!

L'argomento, oggetto di trattazione di questo lavoro dedicato al rinnovamento del modello decisionale dell'Amministrazione, esige un'esposizione, seppure sintetica, dell'elemento che si ritiene possa essere "alle radici del problema": la formazione etico-professionale del personale che deve assumere funzioni di Stato.

Osservando il comportamento di tutti coloro che hanno avuto, e hanno, un incarico nello Stato, sembrerebbe che l'unico interesse perseguito non sia stato il bene comune semmai il proprio, con l'appoggio dei sindacati e dei partiti.

In effetti, alle attuali molteplici carenze dell'apparato statale ha contribuito fortemente una vera e propria crisi istituzionale del personale che, nel suo complesso generalmente demotivato e talvolta impreparato, non è stato in grado di far fronte alle crescenti e mutevoli istanze sociali. Esso è, tuttora, in un contesto di dilagante malcontento per il pubblico servizio, alla ricerca di una qualificata e responsabile identità.

Il problema del riordino è strettamente connesso con quello della formazione di tutti coloro che rivestono una funzione pubblica.

La Costituzione repubblicana del 1948 ha già disposto, tra l'altro, che i pubblici dipendenti devono essere al **servizio esclusivo** della Nazione.

Questo nuovo ed importante principio è stato il punto di arrivo di un lungo processo storico che, tuttavia, non ha ancora avuto modo di affermarsi e, tanto meno, di svilupparsi, in quanto la gran parte dei funzionari pubblici non viene formata, nel rispetto di tale fondamentale indirizzo, al suo particolare compito. E' da dire che il passaggio da una società agricola, quale è stata quella italiana in

quei tempi, alla successiva realtà industriale è avvenuto molto bruscamente, imponendo un notevole sviluppo alle strutture governative e causando la perdita di tanti valori positivi faticosamente tramandati.

L'uomo, in quanto elemento trainante e decisivo di qualsiasi vero rinnovamento, se non adeguatamente formato può vanificare ogni soluzione che si ritenga di adottare in merito a qualsiasi tentativo di razionalizzazione.

"Divorare lacrime in silenzio, donare sangue e vita, questa è la nostra legge e in questa legge è Dio".

E' un'emblematica frase scolpita su di una delle 48 colonne del cortile d'onore dell'Accademia militare di Modena.

Senza arrivare alla particolare attenzione che viene rivolta dallo Stato alla formazione del personale militare, non si può disconoscere che porsi al servizio del Paese non può essere una scelta di comodo per il cittadino che aspiri ad un rapporto di servizio con lo Stato. Eppure, dai vari governi che si sono succeduti dall'immediato dopoguerra ad oggi, non si può dire che siano stati compiuti significativi passi avanti per risolvere la delicata questione. Fino ad oggi, c'è la netta sensazione che il problema sia affrontato solo marginalmente e che non si sia imboccata ancora una fase decisamente risolutiva. Gli interventi riformatori tentati hanno riguardato quasi esclusivamente lo "status" dei dipendenti. Sotto la spinta delle rivendicazioni sindacali, si è giunti all'affermazione che la contrattazione governo-sindacati sia l'unico strumento di regolamentazione giuridica del rapporto del pubblico impiego.

Solo all'inizio degli anni Ottanta, con le leggi n.312/80, n.93/83 e n.241/90, si è cercato di porre fine alla situazione di degrado della pubblica amministrazione, affrontando, tra l'altro, il problema del personale. In particolare, è stato attuato un diverso sistema di classificazione del personale basato su nuovi criteri: corrispondenza tra prestazione, qualifica e retribuzione. E' stato, inoltre, affrontato il problema della dirigenza, quello dell'organizzazione del lavoro, quello dei metodi di formazione, quello della mobilità sia verticale che orizzontale e anche quello dell'individuazione del responsabile del procedimento amministrativo. Sul piano della pratica attuazione, sono stati privilegiati gli aspetti retributivi rispetto a quelli strutturali e di organizzazione interna del lavoro. Come noto, **gli obiettivi non sono stati mai raggiunti**. Ogni riforma si è rivelata, generalmente, una mera occasione, per fasce più o meno estese di dipendenti, di raggiungere nuovi vantaggi economici.

Ultimamente, con il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, si è proceduto ad una ulteriore revisione in materia di pubblico impiego, lasciando che questo venga disciplinato dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

Questo è realmente un passo avanti?

Il legislatore, con il nuovo strumento normativo, ha affrontato il pro-

blema della "motivazione" del personale e della sua mobilità nel modo più "crudo", privatizzando un rapporto di cui nel tempo si è perso, evidentemente, il profondo significato, persino nell'ambito dello Stato.

Sarebbe invece auspicabile che nei corsi di formazione, previsti dal predetto D.Lgs. n.29/93, venisse dedicata la massima attenzione a quegli aspetti morali completamente trascurati negli ultimi tempi.

In un certo periodo storico non lontano, alcune frange politiche hanno posto il loro massimo impegno per distruggere lo Stato e tutto ciò, primo tra tutti il personale militare, che potesse essere a sostegno del "senso" dello Stato. Il dipendente pubblico è stato, così, generalmente disprezzato e, persino, definito, dalle medesime frange, come "servo dello Stato" o "parassita".

Oggi, occorre recuperare, di buona lena, tutti quei valori profusi a piene mani dalla Costituzione nell'organizzazione dello Stato, i quali si estrinsecano, in definitiva, nel senso del dovere e della responsabilità. E non basta certamente il peso di uno strumento giuridico, alquanto modesto, come un decreto del Ministro per la Funzione Pubblica **a far sorgere, coltivare e mantenere** nell'animo dei dipendenti pubblici un "codice di comportamento" che consenta nell'ambito del lavoro pubblico **una convinta pratica della diligenza, della lealtà e dell'imparzialità**. Le qual cose, più che "obblighi", sono delle vere e proprie virtù umane, che mai e poi mai possono essere oggetto di "imposizione legislativa o contrattuale". Esse, semmai, se non sono innate nell'individuo, possono essere solo frutto di una lenta, continua e progressiva formazione non solo dello "statale" ma di ogni cittadino, **con l'aiuto della famiglia, della scuola e della Chiesa**.

Sempre alla luce dei principi costituzionali, devono essere rimossi gli ostacoli di ogni ordine sociale ed economico che impediscono una proficua compartecipazione di tutti cittadini all'organizzazione politica o decisionale, strumentale o di supporto ed esecutiva od operativa del Paese.

Come si è già avuto modo di dire, un modo realmente valido per avere uno Stato efficiente non può esistere se il cittadino non è consapevole che ne è lui il primo pilastro (vedasi tavola 4). Tanto meno può essere invocata una efficace soluzione per la gestione della "cosa pubblica", se non si adotta una strategia di modernizzazione che dia le condizioni perchè i pubblici amministratori possano più liberamente e più responsabilmente interpretare e soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese.

Dovrebbe essere illuminante quanto succede ancora oggi nel Paese, dove, in molte classi sociali, si ha la convinzione che il primo nemico è proprio lo Stato, con le conseguenze di sempre (malvivenza, evasione fiscale, ecc.).

Giunti a questo punto, si ritiene opportuno di esaminare da vicino alcuni aspetti che interessano i soggetti cui affidare le funzioni dello Stato, alla luce del-

le componenti dell'ASTRO (politica, strumentale e finale). Ciò, in quanto nei criteri di "validazione professionale" dei soggetti da adibire alle pubbliche funzioni, devono sottostare tutti, nessuno escluso, dai parlamentari ai più umili "servitori", anche in virtù di quel "giuramento di sinergia" prestato da tutti.

Uno Stato diviso -e con parti in contrasto tra loro- è debole all'interno ed all'esterno e, di conseguenza, non avrà mai possibilità di ulteriore progresso. Esso diviene, peraltro, **facile preda** delle più forti ed aggressive economie delle potenze dominanti. Il "dovere di sinergia", insito nel giuramento di chi ha pubbliche responsabilità, è una necessità di vita e di unità del Paese. Su questo dovrebbero riflettere "i politici".

L'economia nazionale è oramai del tutto interdipendente con quella delle altre comunità internazionali (vedasi **tavola 6**).

Quando le separazioni dei partiti anzichè esprimere una diversità di funzioni, che può essere costruttiva, sottendono la sopraffazione dell'avversario, **emerge chiaramente che costoro non hanno alcuna intenzione o idea di perseguire l'interesse generale del Paese**.

Per quanto attiene al "personale politico" che va a formare la componente strumentale del supremo vertice dell'ASTRO, è da porre in evidenza che è "diritto/dovere" di tutti i cittadini, che hanno a cuore la vita del Paese, preoccuparsi di avere governanti: **motivati verso la collettività**, **responsabili e professionalmente capaci**.

La scelta dei rappresentanti del Popolo al Parlamento non può essere solo opera dei partiti o dei "gruppi di opinione", o per meglio dire, il cittadino non può trovarsi di fronte ad un candidato, di cui non sa alcunchè e su cui non ha espresso a priori la propria scelta. Se ciò dovesse continuare ad accadere, significherebbe semplicemente che le forze della "**partitocrazia**" non sono tramontate e che la vera democrazia è ancora tanto, ma tanto lontana.

Una "elezione politica", realmente democratica, vuole che la stessa scelta degli eleggibili sia effettuata dal cittadino (secondo il principio che è eleggibile ogni elettore). Ad esempio, le operazioni relative alla scelta dei vari "leader" dovrebbero avvenire a cura dei partiti, in un rapporto di piena trasparenza con il cittadino, chiedendo, non solo agli iscritti, ma a tutta la comunità (su base locale, territoriale o nazionale a seconda del tipo di elezioni) di partecipare ad un sondaggio di opinioni. Ad ogni cittadino, si dovrebbe consegnare un "curriculum vitae" dei vari candidati e consentire un congruo periodo di "ponderazione", nonchè la facoltà di proporre, in alternativa o in aggiunta, altri nominativi, scelti tra gli iscritti di quel dato partito.

In sostanza, **"elezioni primarie" di partito per designare i candidati alle elezioni finali**.

Il candidato deve essere veramente "popolare", nel senso che deve essere

conosciuto per le sue qualità morali e/o professionali, dai cittadini e non solo dagli iscritti.

Finora, le riforme hanno cercato di salvaguardare unicamente il potere dei partiti o delle classi sociali più forti, e non quello del Paese, facendo in modo che i governanti futuri sembrino espressione del Popolo, ma in realtà restano emanazione di coloro che hanno "violentato" le aspettative del cittadino.

I partiti hanno un grande compito, che è quello di preparare, osservare, proporre, gestire e controllare le candidature, vagliandole accuratamente, affinchè ognuna di esse sia anzitutto **degna figura di cittadino** e solo in secondo piano che sia valido rappresentante delle rispettive ideologie politiche. **E' per questa alta funzione di supporto al Popolo che i partiti dovrebbero agire come persone giuridiche di diritto pubblico**.

Ed è dall'impegno che essi porranno nel vaglio dei propri candidati che ne deriverà la loro forza; fermo restando, poi, il giudizio nelle successive votazioni per quanto concretamente viene attuato dai rappresentanti, una volta eletti. Al riguardo, si ritiene che è più che giusto che le spese delle elezioni siano a carico dello Stato e, quindi, della collettività e che i partiti abbiano un sostegno finanziario per ogni eleggibile promosso o che abbia ottenuto un successo nelle "primarie". Tant'è che se così non fosse, significherebbe che quei movimenti politici non sono partecipi degli interessi collettivi, ma solo di quelli privati, ossia di parte (del partito).

In particolare, le elezioni primarie di partito dovrebbero essere sostenute con le risorse pubbliche, nella designazione dei candidati alle cariche monocratiche elette direttamente dai cittadini (sindaci, presidenti di provincia e di regione e Presidente della Repubblica). I voti dovrebbero essere contati, poi, su base comunale, provinciale, regionale o nazionale, sempre a seconda del tipo di elezioni in corso. Da ogni elezione, i partiti riceverebbero, tra l'altro, utili indicazioni per le successive scelte dei candidati agli organi collegiali di tutti i livelli, quindi, anche del Parlamento.

Tutto ciò, in quanto, se è importante, per la collettività, l'uomo da eleggere, ancora più importanti sono le idee che egli porta avanti e che, **se veramente democratiche**, finiranno con il coinvolgere sicuramente la gran parte dei cittadini (vds. tavola 4).

E' da dire, tra l'altro, che i contrasti interni al partito possono divenire proficui per il Paese, unicamente se rimangono "nel fondo". Alla "superficie", i partiti devono essere un blocco senza incrinature, perchè tutti i componenti, una volta scelta democraticamente una linea di azione, la dovrebbero perseguire con ogni sforzo, per il "bene supremo" del Paese.

Per quanto riguarda, invece, il personale da adibire, quale tecnico, alle funzioni

di governo del Paese, è da dire che, per il futuro, da un sistema di capi che impartiscono disposizioni a un ristretto numero di collaboratori, si dovrebbe tendere ad un sistema di professionisti capaci di determinare, da soli o nel contesto di una squadra, le loro attività. Nella grande maggioranza degli organismi sociali, oggi, "fare carriera" è sinonimo di "diventare capo", cioè di avere delle persone a cui dare disposizioni. In tale disegno concettuale, le funzioni professionali sono sempre subordinate, anche in termini retributivi, a quelle decisionali.

Eppure, si potrebbe fare carriera, cioè aumentare in responsabilità, considerazione e, quindi, in retribuzione senza diventare capi. Questo concetto di "parallelismo" è stato sviluppato, in particolare, nel settore della ricerca, specie oltre oceano, dove sembra che abbia funzionato molto bene. **Il risalto dato alla professionalità dai ricercatori è qualche cosa di più di uno stratagemma per risolvere un problema di motivazione del personale: è, invece e soprattutto, un'anticipazione organizzativa ben più generale**. Ma questa esperienza non trova alcun riscontro in Italia, dove si è sentito, specie negli organismi pubblici, solo il bisogno di livellare le retribuzioni, provocando un appiattimento generalizzato e disgiungendo la carriera economica da quella professionale senza, tuttavia, incentivare realmente l'incremento del rendimento sul lavoro del dipendente.

E' da dire, inoltre, che in Italia ci sarebbero, probabilmente, molti e forti difficoltà ad applicare tale nuovo sistema, grazie, soprattutto, ad un atavico preconcetto sulla funzione e sulla posizione di "capo", da tutti maledetta ma, nello stesso tempo, fortemente ambita.

L'approfondimento necessario per avviare tale nuovo modo di lavorare deve necessariamente venire da forze politiche di ordine superiore e potrà essere affrontato e conseguito solo in virtù di una solida **formazione etico-professionale del personale**, in quanto il funzionario dovrebbe agire spinto da un forte spirito di adesione alla propria funzione.

Comunque, nel **prossimo futuro** è molto probabile che si abbia un minor bisogno di capi, nel senso odierno del termine, cioè di persone spesso incapaci del proprio ruolo, che impartiscono disposizioni ad un ristretto numero di collaboratori, mentre **si avrà sempre maggior necessità delle capacità del singolo di risolvere i problemi a prescindere dalla sua posizione ordinativa nella struttura**. Parallelamente, conterà sempre meno la capacità tecnica del capo al quale verranno, peraltro, richieste altre doti, come quella di interpretare, amministrare, mediare, motivare, coordinare e, non ultimo, controllare. In altri termini, **la componente decisionale abbandonerà sempre più la sua attuale supremazia sulle componenti strumentali ed esecutive e tutte, profondamente interdipendenti, agiranno in modo unitario per portare l'organismo di cui fanno parte ad una configura-**

zione sempre più aderente alle esigenze reali di funzionamento.

Da una struttura verticistica si andrà, così, verso una struttura di tipo atomica, che si ricollega a quella configurata dall'ASTRO (vds. tavola 3).

Nell'universo del personale vi è poi quello preposto ai compiti meramente esecutivi. Tale fattispecie viene spesso trascurata come se la persona addetta all'esecuzione di un'opera fosse svincolata dai risultati dell'Amministrazione o dagli interessi generali del Paese. Eppure, ciò che viene deciso dall'organo decisionale e supportato da quello gestionale a nulla serve se quello finale non si rivela, anch'esso, perfettamente efficiente, consapevole e motivato. In effetti, **saper portare bene a termine l'esecuzione di un compito è tanto importante quanto saperlo dirigere o gestire**.

Uno dei principi che informa l'ASTRO è quello di riconoscere al personale di tutti i livelli capacità decisionale, gestionale ed esecutiva. **Anche l'ultimo operatore, prima di iniziare a svolgere la propria attività deve decidere il da farsi, organizzarsi nel migliore dei modi e cercare di pervenire a risultati di tutto rilievo**.

Sia consentita la seguente affermazione. **Ogni agente dello Stato deve essere un "dio" nella propria attività**. Egli soltanto è responsabile di ciò che gli è stato deputato di fare in nome della collettività e nessuno deve mai interferire nella sua sfera di azione, a meno degli organi istituzionalmente preposti.

Così, il politico, il governante ed il più umile degli operai sono tutti, in ugual misura, al servizio del Paese.

Ciascuno, secondo le proprie capacità, assume una funzione o svolge un'attività che ha sempre un riflesso pubblico. E qualunque essa sia, un'attività, se svolta con profondo amore, assurge sempre a stato meritevole del più alto riconoscimento.

In ambiente democratico è sempre l'uomo, da solo o nel contesto di un lavoro di squadra, a determinare le proprie azioni, che saranno gratificate da successo solo in quanto avrà messo in campo profonda dedizione e capacità professionali superiori a quelle dei colleghi con i quali si deve confrontare.

Enfasi, dunque, sull'individuo e sul lavoro di squadra, gratificazione e carriera determinata, non dal "comandare", ma dall'evidenza del "saper fare".

In conclusione, i contenuti del precetto costituzionale avrebbero già da tempo imposto uno sviluppo armonico e coordinato dell'Amministrazione dello Stato, ma a tutt'oggi risultano alquanto affievoliti nella loro concreta attuazione. Sono noti i ritardi, le endemiche carenze, le disfunzioni e le sovrapposizioni esistenti. La struttura organizzativa, di cui all'ASTRO, ed il modello decisionale che sarà fra poco suggerito, per un efficace funzionamento degli organismi pubblici, non potranno mai affermarsi in tutta la loro efficacia, se non si risolverà il problema della formazione etico-professionale del funzionario pubblico, che non può essere certo gestito da un rapporto di tipo privato nè risolto da

decreti ministeriali o perseguito da sanzioni di tipo pecuniario, che rappresentano poi soluzioni determinate dalla sfera degli stimoli ad interesse prevalentemente materialistico.

E' mai possibile che l'uomo sia sceso così in basso?

L'ESIGENZA DI RIFORMA DEL BILANCIO

E' dagli inizi degli anni Sessanta che il vincolo del pareggio tendenziale del bilancio si è andato progressivamente allentando, come conseguenza diretta di una concezione che ha considerato tale vincolo subordinato alla discrezionalità della politica economica del Governo e, nel contempo, avulso da quella del Parlamento.

Incredibile. Ma vero!

Le forze di maggioranza hanno sistematicamente infranto tutte le barriere concettuali di contenimento della spesa pubblica, promuovendo una politica economica che ha avuto per base l'espansione del disavanzo e che ha reperito i mezzi di copertura con il ricorso al mercato finanziario.

Come noto, **il disavanzo è divenuto un potente generatore di ulteriori debiti, tanto dal coinvolgere intere generazioni di futuri cittadini**. Infatti, si parla di conflitto generazionale, in quanto il sistema causa, nel suo complesso, il continuo trasferimento dei suoi disavanzi sulle generazioni future.

Di certo, i posteri non parleranno bene dei "governanti" di questi ultimi tempi.

Il degrado finanziario, in cui versa oggi l'Italia, è semplicemente unico tra i paesi più industrializzati.

E' solo grazie al processo di attuazione del disegno comunitario dell'Unione Europea che l'Italia ha potuto, per meglio dire ha dovuto, modificare sensibilmente, in armonia con gli impegni assunti, alcune anomale tendenze, adottando provvedimenti che sono stati presi più per "dovere d'ufficio" che per intima convinzione delle forze politiche. Così, con la riforma del 1978 (L. 5.8.78, n.468, modificata, poi, dalla L. 23.8.88, n.362) inizia una lenta legislazione di riordino che ha previsto, tra l'altro, il ricorso a strumenti di programmazione per la definizione della manovra di finanza pubblica e per il conseguimento di dati consuntivi, da cui possa risultare il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate, nonchè l'indicazione degli indirizzi di politica economica nazionale e dei conseguenti obiettivi programmatici. Tali previsioni normative hanno trovato ulteriore conferma con la L. 23.10.1992, n.421, e relativo D.Lgs. 3.2.93, n.29, e con il D.P.R. 20.4.94, n.367, che sono intervenuti in modo più specifico anche sugli aspetti funzionali della gestione amministrativa.

Infatti, con tali ultimi provvedimenti vengono riconosciute le esigenze di articolare il bilancio per funzioni e programmi, di verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati, di effettuare una rilevazione dei costi, specie di quello del lavoro, e, non ultimo, di assegnare una quota parte del bilancio agli uffici periferici dirigenziali, con facoltà di autorizzare, per una più agevole gestione, propri dipendenti all'esecuzione di spese di modesto ammontare.

Sono stati, inoltre, enunciati principi generali assai importanti per le procedure di spesa di uno Stato democratico, quali quelli della **"certezza"**, della **"pubblicità"** e della **"trasparenza"**.

La spesa pubblica va, dunque, letta ed applicata alla luce dei predetti principi!

Ma che valore hanno? Chi giudica sulla loro concreta applicazione? Quale modello decisionale può supportare questi sacrosanti principi? Troppe sono le domande che non hanno ancora possibilità di risposte soddisfacenti con l'attuale sistema.

A questo punto, per meglio significare il comportamento amministrativo-contabile cui dovrebbe guardare, per molti aspetti, l'Amministrazione dello Stato, si ritiene opportuno fare un cenno a quello corrente nel settore privato.

Nelle aziende di produzione, il bilancio riguarda un periodo di tempo già decorso e mette in evidenza i risultati patrimoniali ed economici della gestione. In relazione ai risultati conseguiti, le medesime aziende configurano la propria programmazione del breve, medio e lungo termine come una vitale trama operativa su cui basare il futuro stesso di tutte le attività d'ordine organizzativo, economico e tecnico. Fatto è che, in tali aziende, il costo ha sempre un'importanza rilevante ed il ricavo (leggasi efficacia del risultato) è l'elemento propulsivo del settore per il conseguimento dell'utile (profitto). Peraltro, sarebbe invero alquanto arduo per questo tipo di organismi, conseguire il benchè minimo risultato senza un'attenta programmazione, costretti come sono a misurarsi col rapido progresso tecnologico, col celere modificarsi delle condizioni di concorrenza, con il cambiamento dei "regimi" politici e, quindi, con il quadro legislativo e fiscale, nonchè con le fluttuazioni internazionali della moneta e del costo delle materie prime.

Rivolgendo l'attenzione alla pubblica amministrazione si nota, invece, come il "gene" della "cultura del risultato" stenti ad attecchire e ciò, probabilmente, perchè non c'è mai stato un vero interesse ad impiantarlo.

Non sfugge certamente ad alcuno che lo Stato sia rimasto legato a schemi e sistemi gestionali che, senz'altro validi in epoche non tanto prossime, sono ormai divenuti obsoleti e lenti. La vigente legislazione di contabilità pubblica, malgrado i vari e frammentari interventi legislativi succedutisi nel tempo per riordinare la particolare materia, **è rimasta legata ai principi giuscontabili dell'ordinamento piemontese, di buona memoria**. Non bisogna, quindi, meravigliarsi se il grado di efficienza è di basso livello e se i tempi tecnici di azione dell'Ammini-

strazione, dai servizi a stretto contatto con il cittadino ai processi decisionali, risultano di gran lunga superiori a quelli conseguibili nel settore privato.

In effetti, secondo il quadro giuridico attuale, l'attività decisionale dei massimi organi di gestione dello Stato orbita intorno al "bilancio". Uno strumento dalla caratterizzazione essenzialmente contabile che mal si presta ad una chiara lettura in termini di valutazione economica e funzionale. In esso, le voci di spesa dei vari capitoli risultano spesso non omogenee e le classificazioni esistenti non consentono di collegare facilmente la spesa agli obiettivi prefissati. Lo stesso capitolo, considerato l'unità elementare organica del bilancio, non ha alcun collegamento diretto con i programmi di spesa, per mezzo dei quali trovano concreta attuazione le funzioni di governo. Da ciò ne discende semplicemente che manca, soprattutto, un virtuoso modello decisionale di gestione che possa permeare tutta la collettività, dare precisi indicatori al governo e misurare l'efficacia delle sue azioni, analizzandone l'impatto con i cittadini.

Va inoltre evidenziato che non sempre le cifre esposte sono state il frutto di elaborazioni aderenti alla realtà. Non si può sottacere che, in luogo di una pertinente attività codificata sussistono, in merito, due comportamenti pragmatici consolidati nel tempo ed avulsi da qualsiasi linea di programmazione.

Il primo, che si riscontra in "sede di previsione", coinvolge un po' tutte le amministrazioni dello Stato ed è ispirato, generalmente, al criterio della spesa storica di tipo incrementale rispetto agli anni precedenti. Accade, così, che gli operatori ai vari livelli, nel comporre le previsioni di spesa -incrementate di anno in anno, sulla generica base dei dati contabili d'esperienza- le esprimono, ad arte, in misura spesso eccedente le effettive necessità dei propri organismi, nella convinzione che occorra chiedere di più per ottenere il necessario. Gli interventi specifici per ulteriori esigenze vengono poi, di solito, portati a giustificazione di nuovi incrementi degli stanziamenti ricevuti.

Il secondo comportamento, amministrativamente ancor più disdicevole del precedente, si appalesa in "sede di gestione" dei fondi di bilancio, allorchè vengono utilizzate -si fa per dire- a tutti i costi le somme disponibili anche in assenza di reali necessità di spesa, pur di non incorrere in tagli di stanziamenti nel successivo esercizio.

Tale modo di procedere ha determinato, in tutto lo Stato:

- disfunzioni di ogni tipo, mettendo chi ha bisogno nelle condizioni di non ricevere quanto necessario e chi ha di ottenere anche il superfluo;
- un notevole grado di irrigidimento della spesa, di per sè già elevato.

Si tratta, invero, di comportamenti anomali ma necessari, assunti proprio per la presenza di strumenti contabili inaffidabili e non più compatibili in una situazione politico-economica del Paese, qual'è quella attuale, che esige, a tutti i livelli,

razionalità, economicità, chiarezza e controllo di gestione delle risorse pubbliche e, non ultima, aderenza alla realtà.

Non una sola lira dovrebbe essere più stanziata senza il vaglio di un processo regolatore della spesa che trovi origine dalle istanze dei cittadini o da obiettive e comprovate esigenze reali.

A tale proposito, è da dire che, attualmente, il bilancio dello Stato, riferendosi ad un arco di tempo non ancora iniziato, consente al Parlamento di esercitare solo una modesta funzione di controllo sull'attività del Governo e di elaborare la "programmazione della spesa pubblica", fissandone unicamente le dimensioni in rapporto alle entrate. Non stupisce, quindi, se in tal modo è insorta nel tempo, una logica che ha dissociato la spesa dal prodotto finale (leggasi aspettative del cittadino) e, di conseguenza, la Politica dal Paese reale.

Indipendentemente da ogni altra valutazione di ordine politico ed economico, ora va detto che anche lo Stato può essere considerato alla stregua delle aziende private, producendo servizi rilevanti in termini sia pubblici che privati. Infatti, al posto dell'utile lo Stato ha, come elemento propulsivo, il soddisfacimento dei bisogni della collettività, mentre, ai fini di una razionale ed avveduta amministrazione, **deve tendere al principio del "pareggio"**, allo scopo di attuare una corretta e sana gestione della "azienda statale", in una situazione di equilibrio finanziario. La sua attività dovrebbe essere, quindi, il risultato di una serie di azioni (leggasi processo di produzione) che si concretizzano nell'approntamento dello "strumento" e nell'esercizio delle funzioni pubbliche, combinando vari "fattori produttivi", quali: **il personale** (lavoro), **i mezzi** (capitale), **la ricerca e la formazione** (capacità imprenditoriale).

In tale ottica di produttività **diviene d'obbligo l'adozione di un efficace modello decisionale e, contestualmente, di uno strumento contabile di gestione che perseguano il raggiungimento di obiettivi sociali aderenti alla realtà** e che tengano conto dei possibili investimenti e di un soddisfacente funzionamento, in relazione alle risorse disponibili ed all'evoluzione tecnologica dei mezzi impiegabili.

L'IPOTESI DI RIPROGETTAZIONE DEI COMPORTAMENTI GESTIONALI PUBBLICI

E' noto che l'attuale bilancio è la sintesi della gestione delle normative di entrata e di spesa, ma si sostiene anche che le decisioni politiche, che sono a fondamento dello stesso bilancio, risultano scoordinate con il pubblico interesse e non compatibili con la situazione economica. Se ciò è vero, il problema è, dunque, quello del controllo, della disciplina e dell'esercizio di tali decisioni, in modo da realizzare una profonda interconnessione tra Politica e Paese reale.

Pertanto, le considerazioni che seguono non mirano ad aprire una discussione stretta sulla politica funzionale di bilancio. Servono, bensì, ad avviare una riflessione su un fatto concreto di importanza decisiva: la riprogettazione dei comportamenti gestionali pubblici con l'istituzione di un moderno modello decisionale e di uno strumento contabile composito **che registri il sorgere di un pubblico bisogno, ne segua l'intero percorso nei "rivoli" funzionali dell'Amministrazione e in tutte le fasi decisionali, di supporto ed esecutive e ne analizzi il costo/efficacia** dei risultati ottenuti.

L'ipotesi verte su due capisaldi: uno di carattere socio-politico, l'altro di natura strumentale; ambedue guardano alla realizzazione di interfacce dell'Amministrazione dello Stato con il "privato" e considerano il cittadino come **"prima sentinella"** responsabile di tutto quanto avviene nel Paese. Ciò, come si vedrà, si ritiene possa consentire la massima aderenza al pubblico bisogno della politica economica e dei relativi supporti contabili.

Il primo caposaldo è volto a garantire lo sviluppo politico, sociale ed economico della collettività e, di conseguenza, il rispetto dei doveri, unitamente al godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, come la salute, l'assistenza e la previdenza sociale, l'istruzione e la libertà di comunicazione, la libertà e la sicurezza della persona e la libertà di circolazione. Esso si estrinseca nell'istituzione -da attuare in ogni comune con provvedimenti aventi forza di legge- di "agenzie" degli organi "di supporto" e "esecutivi" centrali che, a mo' di "**sportelli al pubblico**", effettuino, presso le famiglie, **un'attenta, continua e capillare rilevazione delle aspettative dei cittadini** per ogni funzione di governo (Istruzione e Cultura, Lavoro e Previdenza Sociale, Assistenza Pubblica, Giustizia, Relazioni Internazionali, Studi e Ricerche, Difesa e Sicurezza, Organizzazione Generale, ecc.). In sintesi, una raccolta di dati reali (scevri, quindi, dalle distorsioni politiche), come istanze, critiche e relative eventuali proposte di soluzioni. Il tutto da rimbalzare, subito, al "centro" per gli adempimenti amministrativi o legislativi connessi al caso, ma anche per un confronto ed una verifica con quelli "sbandierati" dai vari movimenti politici e/o dai "gruppi di pressione".

Tali "sportelli" dovrebbero essere veri e propri organismi statali composti da tecnici, dalle riconosciute qualità morali e professionali che, quali rappresentanti delle componenti gestionali ed esecutive del livello apicale, svolgano, in modo asettico, **un'attività di vero e proprio monitoraggio del "pensiero" del cittadino**. Così facendo, verrebbe instaurato un nuovo e profondo rapporto tra "pubblico" e "privato" che assicurerebbe ai cittadini quella partecipazione attiva alla vita politica di governo non riscontrabile, purtroppo, nel sistema attuale che ha deteriorato il rapporto Stato/cittadino.

Sempre allo scopo di realizzare un più incisivo ed ampio monitoraggio delle

esigenze sociali, dovrebbero essere dedicati, alle predette **"agenzie di Stato"**, congrui spazi tra i programmi RAI-TV dei più importanti canali nazionali e locali. Il successo di alcune trasmissioni che si basano sulla "gestione" del malcontento è dovuto, in gran parte, al forte bisogno dei cittadini di rivolgersi a "qualcuno" che possa, in qualche modo, avere capacità di intervento risolutivo dei tanti problemi che aggravano, oramai, la vita sociale.

E' perchè questo "qualcuno" non dovrebbe essere proprio lo Stato?

Questo, purtroppo, risulta spesso latitante; eppure, un'effettiva e attenta partecipazione dei cittadini non farebbe che costruire un nuovo rapporto tra Stato e Paese.

In definitiva, da tali rilevazioni -da raccogliere, in tempi strettissimi, mediante strumenti informatici- **ne deriverebbero elementi di informazioni idonei all'assunzione di precisi indicatori per la definizione degli obiettivi di pubblico interesse** e, quindi, dei programmi di spesa del Governo e, non ultime, la valutazione dell'efficacia delle azioni precedenti e la possibilità di adottare le misure necessarie per correggere eventuali distorsioni di gestione.

Il secondo caposaldo è orientato al primo ed è costituito dagli strumenti di natura contabile che devono supportare lo sviluppo e l'azione del primo. La scrittura principale rimane pur sempre il "bilancio", redatto in due tempi e con due scopi diversi: uno previsionale e l'altro consuntivo; **ma l'uno collegato all'altro, per il tramite di nuovi strumenti contabili per la "pianificazione" e la "programmazione" delle funzioni di governo**. Il collegamento non può che aver luogo **nel singolo programma**, quale imprescindibile elemento comune dell'intera struttura contabile.

Oggi sono tutti concordi che anche nella pubblica amministrazione deve essere ottenuta "la massima operatività ed efficacia" da ogni singolo settore funzionale, al "minor costo" possibile e per tutto il "ciclo di vita" dei fattori produttivi. Ma qui si ha di fronte, ancora una volta, una difficoltà d'origine culturale, che ha forti radici nella consuetudinaria impostazione della politica gestionale. Accanto a tale difficoltà, restano sempre quelle conseguenti alla scarsissima integrazione tra le istituzioni, **realizzabile unicamente con applicazioni telematiche**. La gran parte degli organismi pubblici sono, in effetti, delle "isole informatiche". Ciò, probabilmente a causa della scarsa cultura in materia da parte del personale responsabile. Intanto, tale mancata integrazione ha ostacolato, ad esempio, l'esigenza di un celere controllo dei cittadini residenti e, di conseguenza, ha comportato l'esclusione dell'Italia, seppur temporanea, dagli accordi di Schenghen, stipulati dall'Unione Europea per permettere ai cittadini dei paesi aderenti di muoversi liberamente nel territorio della comunità.

In definitiva, occorre un grosso sforzo politico per una nuova strategia che introduca, concretamente, nello Stato una "cultura del risultato" analoga a quella

delle aziende di produzione e che consideri il bilancio annuale di previsione come la fase attuativa di un processo integrato di programmazione, in quanto è dalla sua congruità e dalla sua rispondenza alle esigenze reali che dipenderà l'efficacia delle funzioni di governo.

Inoltre, come si può facilmente comprendere, la presenza di una volontà centrale e di procedure, formalmente valide per il corretto funzionamento d'insieme, non risulta sufficiente a completare la reingegnerizzazione del "sistema Italia" se non si pongono in essere strutture e tecniche manageriali che possano :

- adottare analoghi metodi decisionali e di gestione in ogni organismo pubblico avente autonomia amministrativa;
- fondare i dati di spesa su rilevazioni di esigenze inequivocabilmente reali;
- riscontrare l'efficacia degli investimenti e del funzionamento con controlli mirati e continui.

Pianificazione, programmazione e bilancio sono, dunque, gli strumenti indispensabili all'Amministrazione e ad ogni organismo di tipo pubblico per un'efficace governabilità, per un confronto sereno con l'esterno e per misurare i risultati conseguiti. Tali strumenti, oltre a dover essere standardizzati in tutti gli organismi che perseguono pubbliche finalità, devono essere, sempre e comunque, strettamente correlati, tra loro, in quanto l'inadeguatezza di uno, oltre a pregiudicare la realizzazione del disegno programmatico nazionale, provoca grave nocumento al Paese.

Da quanto finora tracciato, emerge che è indispensabile una riprogettazione dei comportamenti gestionali che consenta alle funzioni di governo un'attenta opera di monitoraggio delle esigenze, prima, e delle spese, dopo.

A partire dal Comune e, via via, proseguendo per la Provincia fino a giungere al cuore dello Stato, occorre che gli strumenti di gestione siano, ovunque, identici. In relazione a tale principio di uniformità, presso ogni organismo pubblico devono adottarsi, per quanto possibile, le medesime tecniche amministrativo-contabili, tanto che se un funzionario dovesse transitare ad altro organismo, conservando la medesima qualifica funzionale, dovrebbe trovare persino **lo stesso modulario**.

In buona sostanza, la pianificazione, la programmazione ed il bilancio devono trattare nello stesso modo -indistintamente tutte ed a ogni livello ordinativo- le funzioni dell'Amministrazione e di ogni suo organismo. **Questa è la formula risolutiva della contabilità pubblica**.

Il significato di tale concetto sta nel fatto che è necessario informare, mediante un adeguato processo metodologico ed in modo telematico, gli organi decisionali di vertice sugli obiettivi politico-strategici da adottare in relazione alla "domanda" proveniente dagli organismi pubblici, dagli imprenditori e dai cittadini, cioè da tutto il Paese.

Tra poco, verrà proposta l'esperienza fatta, in merito, dalla Difesa. Ma qualsiasi processo metodologico che si intenda adottare, questo non può disconoscere le sollecitazioni prodotte da ogni elemento della società. Anzi, esso deve permearla fino nel suo più piccolo elemento, in modo che risulti un insieme perfettamente aggregato degli stessi; ciò, in quanto **il cittadino ha il diritto/dovere di esprimere il proprio "pensiero"**, ma deve anche comprendere gli obiettivi da conseguire, per meglio raggiungerli e, se del caso, riferire le difficoltà in fase di attuazione.

A livello centrale, peraltro, un siffatto processo può costituire un supporto anche per le naturali esigenze di mediazione continua sia all'interno delle forze di maggioranza, che sostengono il governo, sia tra queste e l'opposizione, avendo per oggetto di discussione lo spettro delle esigenze dell'intera vita sociale, tratto dalla viva voce delle varie realtà del Paese e non dagli pseudo-programmi dei partiti, i quali finiscono, quasi sempre, con il portare avanti solo le esigenze di una parte dei cittadini.

Oggi più che mai, in quanto possibile, occorre sviluppare una cultura dell'Amministrazione che consenta di ottenere una certa modularità delle tecniche contabili per l'interconnessione delle stesse nelle varie funzioni pubbliche e, quindi, per una maggiore verifica a tutto tondo dei risultati. Ma per fare ciò, le forze politiche devono scendere dall'Olimpo delle promesse generiche ed affrontare i temi concreti che toccano da vicino il cittadino e dai quali dipende, in ultima analisi, il maggiore o minore benessere del Paese. Anche perchè, è bene ricordarlo, la gente comune è cambiata, è informata, ha elementi per poter incominciare a giudicare e a discernere fra dati fasulli e dati certi, senza più farsi influenzare da "raggiri" di ogni tipo.

IL MODELLO DECISIONALE OPERANTE NELLA DIFESA

Nella trattazione finora svolta si è cercato di chiarire come la causa del degrado sia sociale che finanziario va ricercata nell'incapacità dei governanti di stabilire la necessaria connessione tra Politica e Paese reale. Tuttavia, le risorse, limitate per definizione, pongono di per sè problemi di scelta per la loro allocazione, in relazione alle funzioni di governo da perseguire ed agli obiettivi particolari fissati dalle varie branche dell'Amministrazione.

Nello Stato, soprattutto in presenza di una cronica scarsità di risorse finanziarie, il bisogno di assicurare la funzionalità dello strumento impone, per qualsiasi spesa, di considerare il rapporto costo/efficacia (risultati). Nella pratica corrente si è sempre proceduto sotto la spinta degli eventi, cercando di risolvere a "lume di

naso" e man mano che si sono manifestati i vari problemi emergenti, dando vita ad una poca oculata forma di gestione e, conseguentemente, ad un aumento progressivo dei costi.

Da qui, la necessità di adottare un modello decisionale idoneo a sviluppare un sistema gestorio che possa raccordare il binomio "esigenze (tante) - possibilità (scarse)".

Ma a quale modello dovrebbe fare riferimento il sistema di contabilità pubblica?

Un metodo di gestione veramente efficace deve sicuramente perseguire l'ottimizzazione della spesa, ponendo al centro dell'attenzione la qualità, l'efficacia e la bontà del servizio reso (cioè "il risultato" o "l'obiettivo" da perseguire) in luogo della "spesa" da sostenere per lo stesso servizio. Inoltre, come più volte ribadito, **una qualsiasi attività decisionale necessita di un processo metodologico razionale, attento e continuo, mediante il quale, partendo da dati certi ed operando una valutazione della efficacia delle soluzioni alternative possibili, rispetto ad un determinato obiettivo, si perviene ad una scelta finale, in linea con le aspettative del cittadino**.

Metodologicamente, il modello dovrebbe svilupparsi, come già detto, per ogni funzione di governo, attraverso le tre note fasi di:

- **pianificazione**: orientata alla definizione degli obiettivi, alle loro priorità ed alle politiche necessarie per conseguirli;
- **programmazione**: rivolta alla formulazione dei programmi ed alle assegnazioni delle risorse, nonchè all'emanazione di direttive per il raggiungimento degli obiettivi pianificati;
- **bilancio**: indirizzato sia alla formulazione delle previsioni di spesa che alla rendicontazione della gestione delle risorse impiegate nell'esecuzione dei programmi dell'anno corrente, per la realizzazione degli obiettivi immediati da perseguire nell'anno corrente di programmazione.

Tali fasi potrebbero poi essere riferite, rispettivamente, a tre diverse estensioni temporali: di lungo (10-20 anni), medio (3-5 anni) e breve (1 anno) periodo.

Intorno alle suddette linee di tendenza è stato costruito il PPBS (planning, programming, budgeting system), uno dei primi sistemi di pianificazione, programmazione e bilancio che prese vita, durante gli anni Sessanta, negli USA da uno studio elaborato dalla "Rand Corporation" ed impiegato dalla Difesa con successo. Orbene, in Italia, l'Amministrazione militare ha trovato, in base a tali linee, l'ispirazione per l'adozione di un proprio modello decisionale atto all'impiego delle scarse risorse affidate.

Infatti dal 1969, anno nel quale venne presentato per la prima volta un bilancio unico per le tre Forze Armate, la Difesa si è mossa, seppur con obiettive difficoltà, verso una pianificazione unitaria delle risorse.

L'Esercito -primo tra le pubbliche istituzioni ad architettare un sistema di gestione del bilancio e di valutazione dei risultati-, sulla base delle esperienze maturate nel campo dei modelli decisionali, ha adottato una metodologia che ha già dato soddisfacenti risultati (ma che sicuramente ne potrà dare di meglio, una volta ottimizzata), in quanto riesce a sintetizzare, in modo razionale, gli aspetti più rilevanti di tecniche diverse, quali il citato PPBS, l'MBO (management by objectives) e lo ZBB (zero base budgeting) (*), al fine di realizzare un sistema che:

- sia particolarmente idoneo nello sviluppo delle tre importanti fasi già citate (pianificazione, programmazione e bilancio);
- consenta allo strumento militare di rispondere efficacemente e compatibilmente con i finanziamenti alle sempre più pressanti sollecitazioni di elevata efficienza.

In particolare, il modello decisionale configurato dallo Stato Maggiore dell'Esercito estrapola per :

- il **PPBS**, la capacità offerta all'organizzazione di adattarsi ai cambiamenti dell'intero ambiente, nonchè l'analisi quantitativa e qualitativa dei costi, dei programmi e delle attività che devono essere svolte, comunque, sia pur in un regime di scarsità estrema di risorse;
- l'**MBO**, la tendenza all'integrazione totale tra i livelli gerarchici ed all'esplicita definizione ed articolazione degli obiettivi, loro priorità e relativa pianificazione;
- lo **ZBB**, l'attitudine a soddisfare l'esigenza di riesaminare di anno in anno i programmi, consentendo così di individuarne le anomalie e, quindi, di intervenire.

Il sistema che ne è derivato è risultato di tipo ottimale, pur con le inevitabili esigenze di perfezionamento. Esso consente alla Forza Armata di pianificare, programmare, gestire e, quindi, correggere gli inevitabili errori delle previsioni, nonchè controllare i propri interventi nell'ambito dei compiti ad essa affidati e delle consentite risorse finanziarie, specie di quelle destinate alle spese cosiddette "discrezionali" per le quali è, così, possibile un proficuo impiego.

In effetti, tale sistema:

- è "onnicomprensivo", perchè non c'è settore di spesa che sia trascurato;
- consente la combinazione più vantaggiosa, in un rapporto di costo/efficacia, degli elementi che costituiscono l'organismo da gestire (struttura ordinativa, forze, mezzi e dottrina d'impiego);
- realizza un equilibrio ottimale fra funzionamento ed investimento.

(*) • Sistema di pianificazione, programmazione e bilancio (PPBS)
• Direzione per obiettivi (MBO)
• Bilancio a base zero (ZBB)

In tal modo, la Forza Armata tende a convertire il tradizionale metodo incrementale di definizione delle esigenze in uno di tipo nuovo, capace di confrontare i costi dei programmi con i risultati ed i risultati con gli obiettivi, allo scopo di ottimizzare, con l'ausilio dei mezzi informatici, le risorse affidate (vedasi **tavola 7**).

Ciò, malgrado:

- l'inadeguatezza degli strumenti contabili ad esplicitare, rilevare e valutare i programmi locali degli organismi periferici con autonomia amministrativa, gli obiettivi possibili cui devono tendere e le loro priorità;
- una scarsa caratterizzazione interforze degli enti territoriali e dei settori logistici;
- la mancanza di organi specializzati per la stesura dei programmi, per l'analisi preventiva e reale dei costi e per la valutazione dei relativi risultati;
- l'effetto paralizzante dell'estrema specializzazione del bilancio, le cui possibilità di spesa sono rappresentate in modo estremamente analitiche e senza possibilità di "compensazione", a livello di gestione periferica, limitando, di fatto, ogni libertà del dirigente nell'azione amministrativa;
- lo scarso spazio dedicato negli organismi di formazione e di aggiornamento professionale alla preparazione dei dirigenti, in ordine alle scienze amministrative ed all' impatto con i mezzi informatici e telematici;
- la frammentazione dei poteri decisionali tra gli organi centrali interforze che incide sulla unitarietà di indirizzo, sui tempi di decisione e sulla standardizzazione delle procedure.

Il modello decisionale adottato ha, peraltro, permesso di individuare e sviluppare degli aspetti "oggettivi", quali:

- la necessità di porre l'accento sui risultati (ricavi) e, quindi, su capacità, merito e responsabilità (concretamente assunta) dei dipendenti;
- il monitoraggio delle esigenze;
- lo sviluppo di un sistema informativo integrato.

In linea di principio, questo metodo è tanto più valido quanto più alto è il livello che effettua il monitoraggio e più ampio è l'insieme degli organismi che lo impiegano sia ai fini del controllo che della mera esecuzione della spesa, poichè, elevando il livello di accentramento e la dimensione del decentramento, cresce la possibilità di gestione economica delle risorse, la quale risulta tanto più efficace quanto più è vasta la percezione dei fenomeni osservati.

Come si può notare, queste sono le stesse caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere i comportamenti gestionali dell'Amministrazione per essere veramente "Pubblica". Inoltre, si ritiene che il modello decisionale in uso alla Difesa possa essere adottato, sebbene opportunamente rivisto, da ogni organismo del "sistema Italia", affinchè venga soddisfatto **il concetto di "formazione unitaria" del Bilancio dello Stato**.

MODELLO GESTORIO DI TIPO OTTIMALE

FLUSSI DI INFORMAZIONI NELLA PIANIFICAZIONE

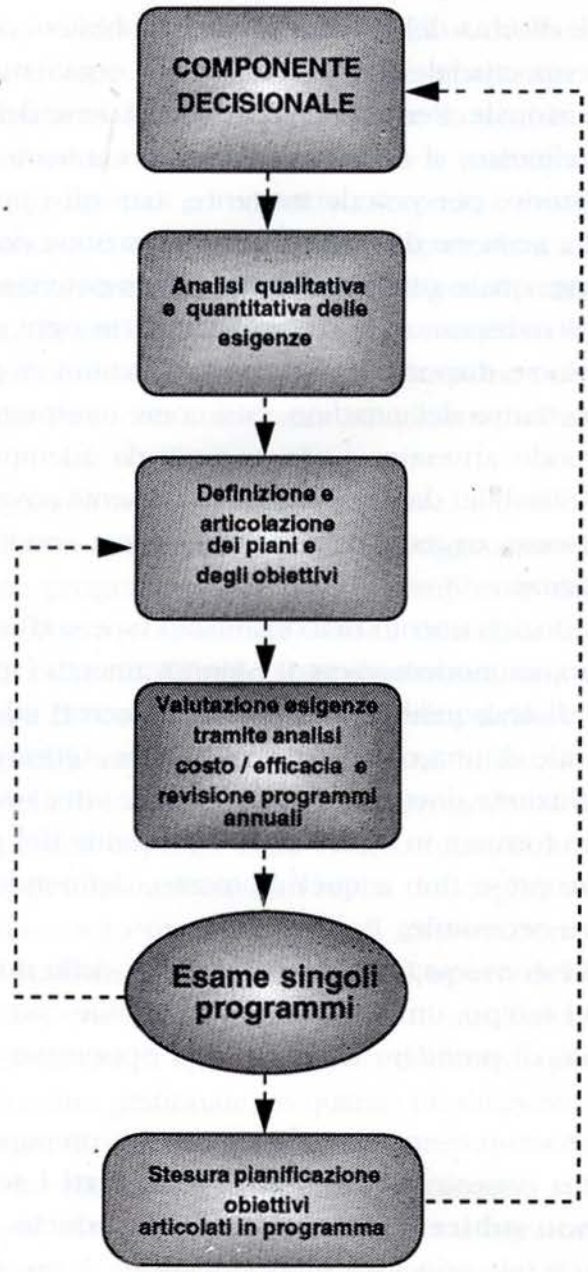


TAVOLA 7

IL "KNOW-HOW" DIFESA PER UNA RIFORMA DEI COMPORTAMENTI GESTIONALI

In un'ipotesi di riforma del sistema gestorio pubblico, come più volte accennato, il problema cruciale è quello di sapersi organizzare al fine di una più proficua attività decisionale. Per una migliore valutazione del "know-how" Difesa, precedentemente delineato, si ritiene opportuno esaminare più da vicino le fasi di tale modello gestorio, per poterle trasferire, con gli opportuni adattamenti e perfezionamenti, alla gestione dell'intera Amministrazione dello Stato.

La pianificazione, quale attività di esclusiva competenza degli organi decisionali a tutti i livelli, è indispensabile per consentire, in ogni momento, la migliore ripartizione delle risorse disponibili tra le varie funzioni di governo -da svolgere in aderenza alle aspettative del cittadino, così come interpretate dal Parlamento- e per distribuire in modo armonico i vari compiti da adempiere per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal livello gerarchicamente sovraordinato.

Come noto, le risorse, oggetto della pianificazione, sono destinate in generale a due ordini di esigenze :

- mantenimento e funzionamento dell'organismo (spese d'esercizio);
- ricerca e sviluppo, ammodernamento e rinnovamento (spese d'investimento).

La realizzazione di un equilibrio ottimale tra esercizio ed investimento rappresenta il punto centrale di una corretta pianificazione. Quest'ultima, sviluppandosi nel tempo senza soluzione di continuità, può essere vista sotto due aspetti :

- **statico**, in quanto fornisce in ogni istante l'immagine del presumibile futuro, in base alle decisioni prese fino a quel momento, definendo gli obiettivi da raggiungere e le forze necessarie;
- **dinamico**, perchè consente, con la preparazione delle decisioni e del bilancio, di confrontare, nel tempo, una situazione prevedibile con una che si ritiene auspicabile e, quindi, di prendere le misure più opportune per conciliare le due situazioni.

Nel modello gestorio presupposto, il processo di preparazione delle decisioni è improntato ad una organizzazione **che investe tutti i settori funzionali del Paese e cerca di non subire il futuro, ma di prevederlo.**

Infatti, in linea con tale principio, gli orientamenti di pianificazione sono predisposti, nella Forza Armata considerata, da parte degli Uffici e Reparti dello Stato Maggiore, in sintonia con la formulazione originaria ed ottimale del sistema adottato, dove il flusso di informazioni, nella prima parte della pianificazione, viaggia dal basso verso l'alto (vds. tavola 7). Qui, va detto tuttavia che, in questa prima parte, anche nella Difesa manca un'attività di monitoraggio e controllo, compiuta ed in tempo reale, delle esigenze di funzionamento e degli obiettivi raggiunti o

ancora da raggiungere nell'area periferica della spesa. Ciò, al fine di costruire un "bilancio" veramente efficace, sia nella forma preventiva che consuntiva. I citati orientamenti di pianificazione sono espressi dalla "Direttiva di pianificazione" che definisce gli obiettivi, i mezzi ed i tempi necessari a soddisfare le esigenze.

Nella seconda parte, cioè dopo la valutazione qualitativa e quantitativa degli organi centrali effettuata in funzione delle scelte strategiche imposta alla Forza Armata, il flusso di informazioni è orientato verso la realizzazione dei singoli programmi, ossia ai livelli gestionali ed operativi, secondo i principi propri della programmazione, definendo, in un quadro finanziario realistico, gli obiettivi da raggiungere, le loro priorità, i mezzi e gli eventuali traguardi intermedi.

Con tali riferimenti, facendo un "parallelo" nel contesto dell'intera Amministrazione, non si può non riconoscere che alla pianificazione pubblica devono essere interessati tutti gli organismi con autonomia amministrativa, almeno per due ordini di motivi.

Il primo si ricollega alla necessità di monitorare, a livello centrale, le esigenze di vita reale del Paese (periferia), allo scopo di recepire il fabbisogno finanziario sia per singolo programma che per il complesso dei programmi, il cui adempimento porterebbe a considerare assolta una data funzione di governo e non per capitolo di bilancio. **E' solo il programma, una volta approvato, a dover rappresentare il "confine" dell'ingerenza della componente politica dell'ASTRO su quella amministrativa**. Spetta, infatti, al dirigente dello Stato la responsabilità della buona esecuzione del programma (o di una quota parte organica di essa) e dell'impiego delle risorse finanziarie a sua disposizione. Piena libertà, quindi, di imputazione e di scelta del capitolo di bilancio, il quale dovrebbe rappresentare solo un sub-livello di informazione, cioè **una voce di dettaglio per la valutazione dell'efficacia dell'opera del dirigente**.

I capitoli di bilancio, così come sono strutturati attualmente, non consentono di procedere ad informazioni di tipo compiuto ed entrare, quindi, **nel merito**.

L'altro motivo è d'ordine gestionale, in quanto un dirigente, che ha capacità discrezionale di impiego di risorse finanziarie, deve, anche lui, pianificare, programmare e, quindi, far eseguire le spese ad altri dirigenti subordinati. Tutto ciò, in ossequio al principio di unitarietà dello Stato, dove ogni organismo è **"UNA PARTE DEL TUTTO"**, anche nella composizione dei documenti di pianificazione, programmazione e gestione e della sua efficacia.

La programmazione è rivolta a definire una struttura a "programma" degli obiettivi esplicitati in sede di pianificazione di ogni funzione di governo. Questi obiettivi vengono, nell'Esercito, prima filtrati e verificati, attraverso un processo di analisi, dagli organi decisionali dello Stato Maggiore, che ne devono garantire l'efficacia. Nella Difesa, la programmazione è una funzione ristretta, purtroppo

ancora oggi, unicamente a livello centrale. Essa riguarda l'"area delle spese vincolate a programmi", cioè i "programmi di forza", l'"esercizio" e l'"investimento"; ciascuno di questi, denominato "settore di spesa", è, poi, ordinato su due livelli o sottosettori di programma:

- un **programma principale**: costituito dall'insieme di attività elementari componenti una determinata funzione od una specifica materia (ad es.: addestramento, sostegno tecnico-logistico, infrastrutture, funzionamento comandi ed uffici, ecc.);
- un **programma di base**: rappresentato dalle singole attività o imprese elementari (ad es.: missioni addestrative, manovre ed esercitazioni, educazione fisica, manutenzione di dotazioni e di mezzi minori, carbolubrificanti, canoni vari, arredi e attrezzature di caserma, ecc.), le quali aggregate per materia danno forma al programma principale.

Il documento che ne deriva fissa la programmazione decennale (PD) della Forza Armata e rappresenta la guida delle attività nell'arco di tempo di 10 anni. Va detto che nel modello decisionale teorico è previsto che tale documento venga affiancato da un altro denominato "programmazione triennale scorrevole" (PTS), quale complemento per una maggiore aderenza alle esigenze reali ed il conseguimento, nel breve periodo (3 anni), degli obiettivi analizzati e determinati in sede di pianificazione. Tale strumento teorico, di notevole importanza, è basato su tre presupposti fondamentali:

- compilazione analitica dei programmi, in ordine prioritario ed in funzione della programmazione decennale (PD), collegati agli obiettivi da conseguire nel triennio (periodo X ÷ X+2);
- stretta correlazione delle esigenze, aggregate in programmi, degli anni "X+1" e "X+2" con quelle della gestione dell'anno "X" di bilancio, al fine di dare coerenza e continuità nel perseguimento delle scelte;
- abbandono, a tutti i livelli di gestione, del concetto di aumento percentuale indiscriminato nelle richieste di finanziamento, in base alle disponibilità consolidate nell'anno "X" del bilancio, per ottenere le stesse disponibilità anche negli anni successivi.

L'ordine di priorità e di scelta viene, pertanto, rivisto di anno in anno allo scopo di provvedere, pur nel rispetto di quella decennale, ad eventuali adeguamenti marginali della programmazione triennale. Così il processo è definito di tipo scorrevole, in quanto viene costantemente aggiornato sulla base della realtà del bilancio annuale.

Nella Forza Armata, ma lo dovrebbe essere anche nello Stato, la programmazione prefigura un coordinamento nell'attuazione del disegno operativo e tende, quindi, alla formalizzazione ed alla realizzazione dell'aliquota degli

obiettivi previsti dalla pianificazione (fini comuni), mediante il più efficace e razionale impiego delle risorse finanziarie che si stimano disponibili nel periodo considerato.

Per i medesimi motivi espressi in occasione della pianificazione, un qualsiasi organismo, avente autonomia amministrativa, dovrebbe anch'esso venire coinvolto attivamente nel processo di programmazione, in quanto c'è sempre la necessità di conoscere, in tempi brevi, le esigenze periferiche per poter "aggiustare il tiro" annuale e poi perchè, anche a tale livello, deve essere programmata ogni spesa di esercizio o di carattere discrezionale.

Tutto ciò, nella ferma convinzione che, dove esiste discrezionalità di impiego delle pubbliche risorse, non può non esserci una pianificazione ed una programmazione.

La programmazione è, dunque, uno strumento di gestione importante per tutta l'Amministrazione dello Stato, in quanto condiziona la convenienza degli investimenti e, quindi, il bilancio, ma anche gli stessi organismi deputati ad una pubblica funzione, in quanto spinge i vari dirigenti ad adempiere, in termini di prestazioni e di efficacia, al servizio istituzionale richiesto e a mantenerlo per tutto il ciclo di vita, anch'esso da programmare.

Il bilancio, unica fase che nella Forza Armata vede attualmente impegnata, in qualche modo, l'area periferica della spesa, rappresenta ciò che annualmente si può fare con le reali risorse disponibili, costituisce il primo anno della programmazione e realizza gli obiettivi di breve termine. Anche tale strumento dovrebbe trarre origine non solo dalle proposte di programmazione settoriale degli organi centrali, ma anche da quelle di ogni organismo periferico amministrativamente autonomo.

Analogamente, dovrebbe essere per il "sistema Italia".

Per l'Esercito, l'Ufficio Generale Pianificazione e Programmazione Finanziaria (UGPPF) dello Stato Maggiore, sulla base delle esigenze da soddisfare e delle direttive ricevute predispone, annualmente, due documenti:

- **il primo, a carattere tecnico amministrativo** (ed articolato in capitoli di bilancio in aderenza alle norme contabili) che, unitamente ad analoghi documenti degli altri enti programmatori della Difesa, costituisce lo "stato di previsione" della spesa della Difesa, il cosiddetto "bilancio", coordinato ed assemblato da dell'ufficio istituzionalmente preposto a tale scopo (Bilandife);
- **il secondo, articolato in programmi**, è denominato "programmazione tecnica operativa" (PTO).

E' così possibile fornire al Governo ed al Parlamento gli elementi essenziali per una pianificazione operativa integrata e per la determinazione delle priorità,

sia in termini di ripartizione delle risorse finanziarie che di azioni della Difesa.

Tuttavia, proprio la necessità di avere due documenti testimonia la discrasia che esiste tra norme contabili e funzionamento o, per meglio dire, è proprio in tale duplicità che viene a configurarsi chiaramente lo scostamento esistente, a livello nazionale, tra il sistema contabile vigente e le esigenze di reale funzionamento.

E' il caso, ora, di richiamare quanto espresso precedentemente in materia di riforme di bilancio.

In linea con il modello decisionale appena delineato, sarebbe quanto mai necessario che venga prefigurata nello Stato una duplice versione del bilancio: una **politico-decisionale**, da sottoporre alla formale approvazione parlamentare, in sede previsionale, ed una **amministrativo-gestionale** da utilizzare ai fini amministrativi e di controllo di gestione. Ambedue dovrebbero assumere il programma, come parte elementare organica.

Inoltre, si ribadisce il principio di **"UNA PARTE DEL TUTTO"** anche per tale strumento. In sostanza, il bilancio preventivo o consuntivo di un organismo periferico dello Stato (comune, provincia, regione o qualsiasi altro organismo che abbia autonomia amministrativa) deve essere solo una componente elementare di un documento contabile "centrale" analogo, anche se di struttura più complessa, come necessariamente è quella del Bilancio dello Stato.

Il raccordo tra quello preventivo e quello consuntivo sarà un adeguato strumento decisionale di pianificazione e di programmazione, supportato, a sua volta, da un sistema informatizzato di tipo globale. E' solo in questa fase di raccordo che i politici (in Parlamento) devono far sentire il loro peso elettorale.

Si ritiene che questa sia l'unica via percorribile affinchè la programmazione ed il bilancio possano giungere ad essere rispettivamente il momento decisionale più importante dell'Amministrazione ed il mezzo più efficace per rappresentare le effettive esigenze di spesa della collettività.

Resta ovviamente inteso che le nuove regole del modello gestorio suggerito mirano soprattutto alla costruzione di un sistema che, mediante l'impiego di uno strumento contabile veramente democratico, permetta di effettuare, in modo normale e con visione unitaria, scelte più qualificanti di quelle attualmente consentite (vedasi **tavola 8**).

Certamente ogni sistema di regole ha un prezzo e nella fattispecie, questo si traduce in vincoli imposti alle decisioni politiche (leggasi reali esigenze pubbliche o aspettative del cittadino) e, quindi, in un **minore potere al sistema dei partiti, tuttora esistente, imperante ed operante nella massima espressione della negatività**. Ciò, a tutto beneficio della vera democrazia.

SISTEMA GESTORIO INTEGRATO

- VANTAGGI -

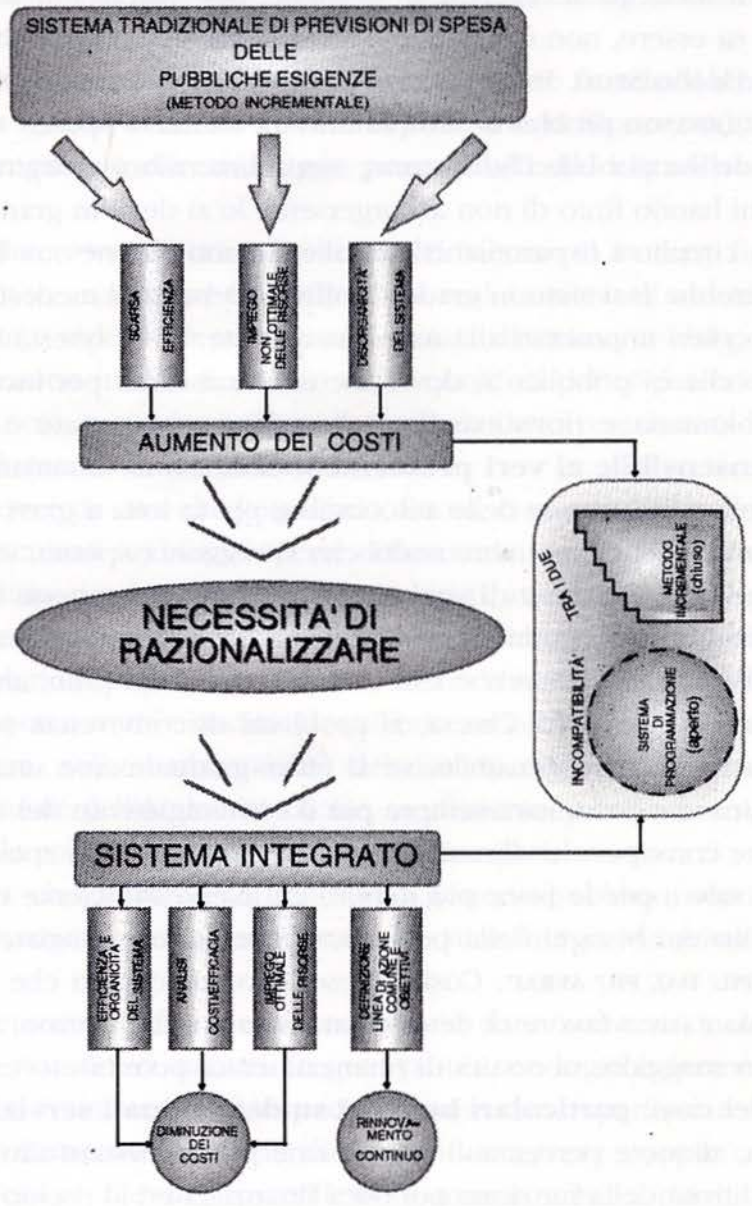


TAVOLA 8

L'EQUILIBRIO TRA ENTRATE E USCITE

Un modello decisionale di gestione, per quanto efficiente ed efficace possa essere, non è sufficiente a risolvere, di per sè, i problemi dell'Amministrazione dello Stato. Esiste, a monte, il problema della solvibilità finanziaria che è, soprattutto, un problema di equilibrio tra entrate e spese.

Se il debito pubblico ha assunto, oggi, dimensioni vertiginose e gli italiani per tanti anni hanno finto di non accorgersene, lo si deve in gran parte al fatto che lo Stato ha circuito i risparmiatori con allettamenti che nessun banchiere o imprenditore sarebbe mai stato in grado di offrire. Orbene, il medesimo comportamento, ma con criteri improntati alla massima correttezza ed onestà di intenti (come con tutto ciò che è "pubblico"), dovrebbe essere assunto per incentivare la contribuzione volontaria e ripristinare così l'equilibrio tra entrate e spese. **Il cittadino non è insensibile ai veri problemi sociali**. Lo testimoniano i numerosi versamenti volontari a favore delle associazioni per la lotta a gravi malattie, per l'infanzia abbandonata e tante altre realtà che si reggono, spesso, solo grazie alla partecipazione misericordiosa di tanti illustri anonimi componenti di questa società.

In effetti, al perseguimento dell'equilibrio tra entrate e spese è tenuto ogni singolo individuo che dovrebbe essere formato, sin dai primi anni di scuola, soprattutto con l'ausilio della Chiesa, ai problemi di convivenza sociale. La qual cosa non è certamente impossibile, se si attua gradualmente una politica sociale ed economica che promuova sempre più il coinvolgimento del cittadino nella partecipazione consapevole alle esigenze della finanza e della spesa pubblica.

Fatto salvo, per le fasce più deboli, un livello sufficiente e decoroso di soddisfacimento dei bisogni della persona, per le fasce più agiate la regola dovrebbe essere "PIU' DAI, PIU' AVRAI". Così, ad esempio, ai soggetti che effettuano contribuzioni volontarie a favore di determinate funzioni di governo, che in quel momento hanno maggiore necessità di finanziamento, potrebbero essere concessi, a seconda del caso, **particolari benefici su determinati servizi sociali** oppure, ad esempio, aliquote percentuali di pensione proporzionate allo sforzo contributivo, alla redditività della funzione pubblica finanziata ed al rischio di esecuzione.

Il reperimento di finanze di tipo volontario o la raccolta di risparmi, i cui interessi sono sostituiti da erogazione di servizi, dovrebbe essere posto a base del rilancio dell'economia nazionale.

In periferia la partecipazione volontaria potrebbe essere richiesta, sempre ad esempio, per l'esecuzione di opere pubbliche necessarie allo sviluppo di particolari esigenze locali e, pertanto, essere limitata nel tempo ed avere un obiettivo ben definito, per consentire ad ogni cittadino di seguirne e constatarne la reale attuazione.

In tal modo, si avrebbero due risultati egualmente importanti: uno sarebbe

quello di suscitare l'interesse partecipativo del cittadino alle opere pubbliche; l'altro, per lo Stato, sarebbe quello di intraprendere iniziative sociali che siano richieste dal Paese reale e che, conseguentemente, si rivelino maggiormente proficue in termini di ricaduta sulla collettività.

Resta fermo che rimangono necessariamente alcune funzioni di governo da gestire solo a livello centrale (come la Difesa o la Sicurezza), specie se non immediatamente o direttamente percepibili dal cittadino come importanza.

In sostanza, è un diverso approccio al sistema del "ricorso al mercato finanziario", solo che, in tal caso, esso viene finalizzato alla realizzazione di obiettivi **ben definiti**, la cui validità e redditività può essere valutata direttamente dal possibile finanziatore. La traduzione in dati finanziari delle quote di partecipazione servirebbe, in sede di bilancio, a coprire anche i "premi" da devolvere ai cittadini che hanno contribuito volontariamente alla loro attuazione.

Sul fronte delle spese è da dire che l'equilibrio, finora, è sempre stato perseguito anche con tagli indiscriminati sui bilanci specie delle amministrazioni di cui non era percepibile un'immediata ricaduta sugli interessi portati avanti dai partiti politici. Contestualmente, sono stati, però, incentivati i "lavori pubblici", ponendo in essere programmi di spesa pluriennali per opere, spesso inutili o rimaste incomplete, i cui pessimi risultati sono noti a tutti i cittadini. L'equilibrio andrebbe, ora, ricercato, anzichè nei tagli di spesa, nella remunerabilità dei risultati raggiunti, in quanto un qualsiasi settore funzionale dell'Amministrazione, se efficiente, provoca, sempre, un "ritorno" positivo per la collettività, anche in termini finanziari.

Tra l'altro, è da dire che di fronte ad un sistema gestorio pubblico, serio ed efficace, la compartecipazione dei cittadini sarebbe stimolata e, verosimilmente, molto elevata.

Circa, poi, il contenimento delle spese è necessario dare "certezza" a dati che, come già detto, sono stati finora rilevati, in gran parte, con logiche incrementali. Occorre, pertanto, ben distinguere le fattispecie di spesa che in particolare sono:

- **di normale funzionamento** (materiali di consumo in genere e spese obbligatorie): dovrebbero essere rilevate, quantificate e monetizzate, a priori, a cura degli organi centrali, in modo da costituire delle **dotazioni** a "misura" per le specifiche esigenze di ogni ufficio/ente e da variare solo in casi particolarissimi;
- **di rinnovamento**: a meno di eventuali casi straordinari, dovrebbero essere rilevate, pianificate, programmate ed eseguite nell'ambito delle priorità definite dall'organo decisionale di un dato livello; tali esigenze di spesa sarebbero da individuare e proporre a cura di specifici organi gestionali locali (esperti amministratori), mediante un rilevamento, presso ogni settore funzionale, dei bisogni di vita reale dell'ufficio/ente;

- **di potenziamento**: dovrebbero essere "sentite" e proposte da ogni organismo, ma pianificate e programmate, nel quadro di una strategia di sviluppo, dagli organi decisionali sovraordinati, trattandosi di modificazione degli obiettivi che scaturiscono da un esame più vasto delle singole esigenze locali e che mirano a conseguire un nuovo o particolare risultato;
- **di investimento**: conseguenti unicamente all'attività di ricerca e sviluppo e tendenti, quale azione programmatica a lunga scadenza, all'ammodernamento ed al rinnovamento delle strutture e degli equipaggiamenti; in sintesi al miglioramento dell'efficacia di una funzione di governo.

Appare, inoltre, indispensabile sottolineare, ancora una volta, che l'impegno di ogni organismo pubblico ad ordinamento autonomo deve essere teso ad una approfondita e consapevole opera di riconsiderazione e di rivisitazione di tutti gli obiettivi prefissati, in modo da evitare la formulazione, verso gli organi centrali, di proposte non vagliate con estrema severità e selettività o, per meglio dire, rispondenti a logiche puramente incrementali o di comodo.

In sostanza, una responsabile valutazione della reale congruità e proficuità degli obiettivi prefissati in sede di programmazione, sia sul fronte delle entrate che delle spese, non può lasciare estraneo il funzionario periferico, quale diretto "utilizzatore", ma soprattutto il cittadino (che è poi l'utente finale), su cui ricadono tutte le conseguenze delle decisioni e, quindi, dei probabili errori. Pertanto, un ausilio alla fissazione degli **"indicatori" di gestione** deve pervenire, fin dall'estrema periferia, dagli stessi organismi pubblici, per quanto riguarda l'esigenze di funzionamento, e dagli "sportelli al pubblico" precedentemente suggeriti, presso i comuni e presso i canali TV e radiofonici per il rilevamento delle pubbliche aspettative e per il riscontro dell'effettiva ricaduta sul Paese degli obiettivi raggiunti.

Oggi, sempre sul fronte delle spese, si paventa il "federalismo". All'uopo, si ritiene che esso non potrà mai essere la panacèa dei mali sociali.

Infatti, una piena autonomia tributaria alle Regioni permetterebbe probabilmente una partecipazione ed un controllo maggiore da parte del contribuente sull'operato dei governanti. Se però in alcune Regioni vi fosse poco prelievo, perchè poco sviluppate e, quindi, con bassi redditi, i servizi statali non potrebbero essere offerti in modo soddisfacente. Pertanto, nel "federalismo" l'autonomia tributaria ha un limite, poichè lo Stato, inteso quale ente di livello superiore, esiste sempre come in quelli unitari. E se esiste ha un suo ruolo fondamentale: redistribuire, ovunque, le risorse ai cittadini meno fortunati. In sostanza, la forma federativa non influisce affatto sulle modalità di redistribuzione del gettito fiscale. Se si volesse, peraltro, una totale autonomia non avrebbe significato neanche far parte di una confederazione di Stati, in quanto bisognerebbe essere totalmente indipendenti per sfuggire

gli inevitabili oneri conseguenti ai benefici dell'unione stessa.

"Centralismo" e "federalismo" sono due modi di gestione della "cosa pubblica" ambedue "sbilanciati" e dannosi, in quanto se non attuati in piena armonia, rispettivamente, con le esigenze periferiche, il primo, e con quelle centrali, il secondo, ciascuno di essi può causare, in tutto il Paese, gravi disfunzioni e trattamenti difformi e contrari ad ogni spirito democratico di convivenza.

A titolo esemplificativo, l'attivazione di un imposta comunale sugli immobili ha consentito, dal punto di vista del cittadino, un forte avvicinamento del prelievo all'amministrazione responsabile della spesa. Tuttavia, ha lasciato inerme ed estraneo al controllo diretto dell'operato del Comune quel cittadino contribuente non residente, con la conseguenza che quest'ultimo si vede inasprire un'imposta spesso già pesante. Quale sarà il risultato? Ogni singolo Comune sarà in lotta contro tutto il "resto del mondo".

In un sistema in equilibrio, "centralismo" e "federalismo" devono coesistere, poichè il primo consente la visione unitaria delle questioni sociali, mentre il secondo rappresenta il decentramento, ovvero l'autonomia amministrativa da dare a tutti gli organi periferici responsabili di una data funzione pubblica, per potere consentire un'azione gestoria in stretta aderenza con la realtà locale.

Si può, inoltre, notare che il decentramento che ne consegue lascia a tutti la possibilità di esprimere il proprio "saper fare" a favore della collettività, specie quando l'iniziativa non nuoce al resto del Paese e viene attuata in piena sintonia con la volontà centrale e, ove possibile, con locali risorse finanziarie. Tuttavia, è da dire che **il vero decentramento, mai da nessun politico prospettato e portato avanti, sta nel riconoscimento della volontà del Popolo e nel conferire, quindi, al cittadino la dignità della propria sorte e la facoltà di far sentire la propria voce**.

LE CONSIDERAZIONI FINALI

I principi costituzionali, relativi alle varie problematiche organizzative prospettate, hanno prefigurato, già da tempo, una Amministrazione dai valori altamente democratici che nessuno può trascurare. Tuttavia, lo spirito di libertà, di imparzialità e di socialità che pervade la Costituzione non è riuscito finora a farsi strada compiutamente nel "sistema Italia", e di conseguenza neppure nei suoi benefici effetti sul cittadino.

Solo ultimamente si sono potuti notare alcuni timidi tentativi dell'Amministrazione a conformarvisi.

Oggi, questa osservanza dei principi costituzionali appare possibile e, quindi, assolutamente improcrastinabile.

I provvedimenti adottati in più riprese hanno consentito una certa azione di risanamento ed un contenimento della pressione sul fabbisogno, affinchè il Paese possa risultare compatibile con gli impegni programmatici assunti anche in sede internazionale. Le recenti manovre di bilancio configurano, quindi, una linea di tendenza positiva di rientro della spesa negli anni successivi. Ma ciò che si sta cercando di attuare non sembra ancora sufficiente per un'azione efficace di rinnovamento.

Si è fermamente convinti che la questione cruciale del riequilibrio dei conti pubblici può trovare soluzione in una **riprogettazione strutturale** dell'intero apparato dello Stato ed in un più incisivo e profondo mutamento del "**sistema democratico**" (vedasi **tavola 9**). Quest'ultimo dovrebbe giungere, così, a permeare la realtà di ogni giorno sia degli organismi pubblici che del singolo individuo, in una radicale trasformazione del processo di **formazione del cittadino-uomo**.

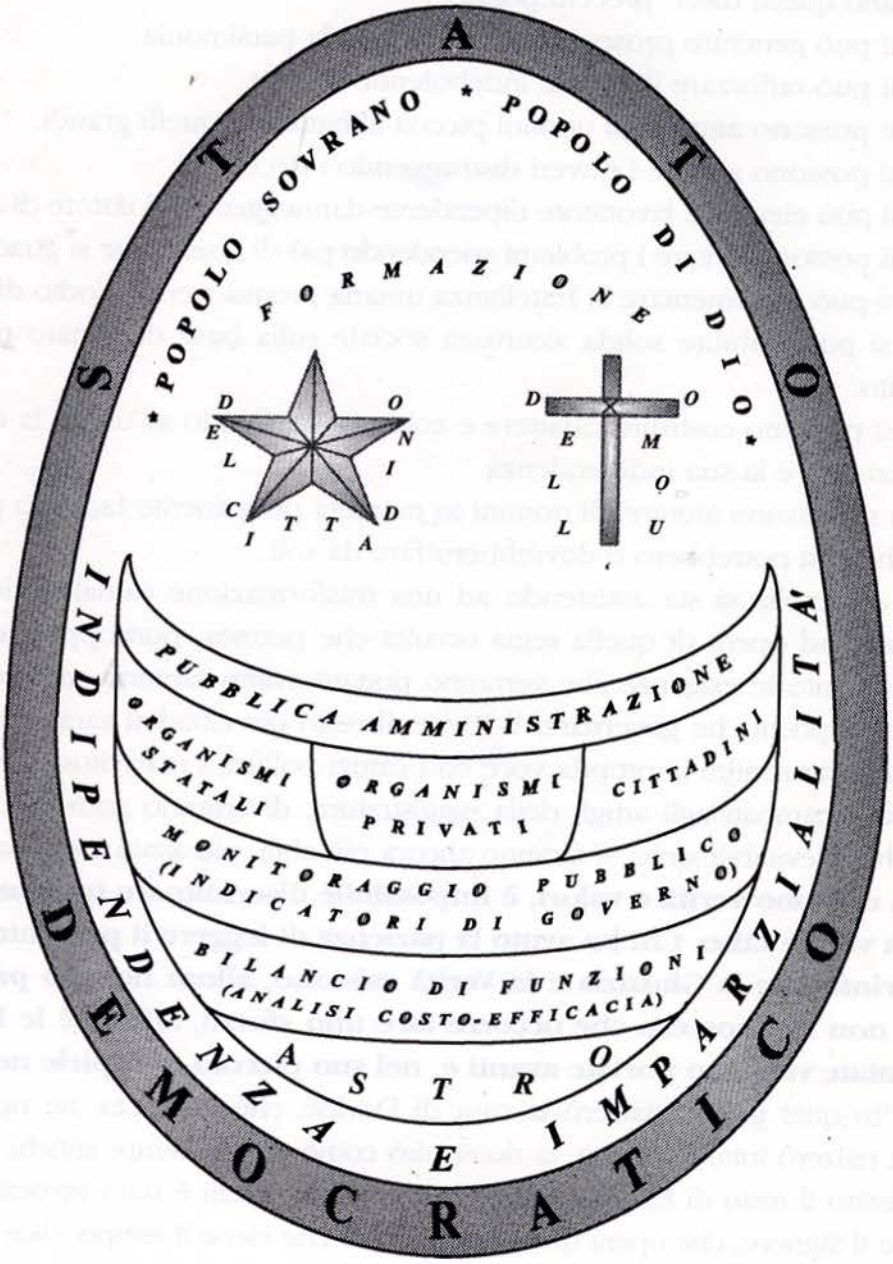
Occorre, pertanto, introdurre un sistema di regole che:

- promuova la crescita morale dell'uomo e la coscienza civica del cittadino per una profonda e proficua partecipazione alla pubblica gestione;
- aumenti la trasparenza e la coerenza delle decisioni, onde evitare scelte sistematicamente sbilanciate e non in direzione delle esigenze del Paese reale.

Solo in tal modo, l'applicazione di procedure chiare e di sani principi, a tutti i livelli di gestione, potrebbero diventare strumenti di fondamentale importanza per il rinnovamento. Ciò, anche nella convinzione che il quadro giuridico-amministrativo in cui si inserisce la politica di bilancio è, per diversi motivi, determinante ai fini della definizione e della esecuzione dei pubblici bisogni. **Ed un vero riequilibrio non può che passare attraverso un'attenta ed oculata pianificazione, programmazione e gestione sia dei pubblici interessi (esigenze) che delle risorse finanziarie (disponibilità) ad opera di dirigenti moralmente sani**. Anche se per molto tempo le disponibilità serviranno più a ripianare l'enorme debito che l'attuale generazione ha lasciato ai propri figli, anzichè al soddisfacimento delle esigenze di vita quotidiana dei cittadini.

Giunti alla conclusione di questo contributo di "pensiero" ai gravi problemi che pervadono oggi l'Italia, vale forse la pena di citare i "10 divieti" attribuiti ad Abramo Lincoln, un "decalogo" che qualsiasi movimento politico, che voglia governare degli uomini liberi, dovrebbe sottoscrivere nel proprio programma, in modo che gli elettori presagiscano subito cosa non farà in concreto stando al potere. Il decalogo, anche se "datato", risulta ancora "attualissimo" e sintetizza un profondo pensiero politico che dovrebbe ispirare chi è chiamato alla guida di un Paese e mettere in guardia l'elettore al momento fatidico del "voto". Infatti, ogni cittadino, gettando un semplice sguardo a tali "precetti politici", può scorgere

SISTEMA DEMOCRATICO



senza difficoltà quanti difetti italiani sono la diretta violazione di quanto dovrebbe essere comandato di **non fare** ad un "governante".

Si riportano questi dieci "precetti politici".

1. Non si può generare prosperità scoraggiando la parsimonia.
2. Non si può rafforzare il debole indebolendo il forte.
3. Non si possono aiutare gli uomini piccoli abbattendo quelli grandi.
4. Non si possono aiutare i poveri distruggendo i ricchi.
5. Non si può elevare il lavoratore dipendente danneggiando il datore di lavoro.
6. Non si possono evitare i problemi spendendo più di quello che si guadagna.
7. Non si può incrementare la fratellanza umana promuovendo l'odio di classe.
8. Non si può stabilire solida sicurezza sociale sulla base di denaro preso in prestito.
9. Non si possono costruire carattere e coraggio togliendo all'uomo la capacità di iniziativa e la sua indipendenza.
10. Non si possono aiutare gli uomini in maniera permanente facendo per loro ciò che essi potrebbero o dovrebbero fare da soli.

Ancora una volta si sta assistendo ad una trasformazione camaleontica della "partitocrazia" ad opera di quella regia occulta che permea, purtroppo, la società umana, in quanto le esigenze che verranno portate avanti saranno sempre e solo quelle di quei pochi che governano il Paese. Il resto dei cittadini sarà sempre impossibilitato a far sentire la propria voce ed i cattivi politici, i malavitosi, i corruttori ed i corrotti, scampati agli artigli della magistratura, diverranno padroni della società, perchè, inevitabilmente, si faranno ancora più abili, più astuti e più cattivi.

Se non esistono verità e valori, è impossibile discriminare tra giusto e ingiusto, tra vero e falso. Chi ha avuto la pazienza di leggere il presente lavoro ed è convinto che la Giustizia e la Verità esistono, allora nel suo profondo non può non riconoscere che occorre fare uno sforzo, affinchè le idee quì rappresentate vengano portate avanti e, nel suo piccolo, recepirle nella loro essenza. "In quel giorno rialzerò la casa di Davide, che è caduta, ne ripararerò le brecce, ne rialzerò tutte le rovine, la ricostruirò come era nei tempi antichi, affinchè sia conquistato il resto di Edom e tutte le nazioni sulle quali è stato invocato il mio nome, dice il Signore, che opera queste cose. Ecco che viene il tempo -dice il Signore- in cui chi ara s'incontrerà con chi miete e chi pigia l'uva con chi getta il seme; dai monti stillerà il vino nuovo e tutti i colli saranno coltivati" (cfr. Amos 9,11-13).

Il bisogno di Dio
non è solo un'esigenza spirituale di pochi,
ma una necessità materiale di tutti.

INDICE GENERALE

PRESENTAZIONE Pag. III

PREMESSA " V

I PARTE " 1

L'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA SECONDO IL DIRITTO

Lo Stato democratico " 3

L'aspetto giuridico delle norme organizzative " 4

La rilevanza costituzionale del potere di organizzazione nello Stato " 8

Un primo importante ancoraggio dei principi organizzativi alla legge " 12

II PARTE " 15

L'"ASTRO" COME PROPOSTA DI SOLUZIONE ORGANIZZATIVA

Il cittadino e l'Amministrazione " 17

L'Amministrazione come scienza dello Stato " 20

Il problema organizzativo " 22

L'Archetipo Strutturale Organizzativo (ASTRO) " 26

La confusione dei poteri nello Stato " 37

La razionalizzazione dei poteri dello Stato " 42

III PARTE " 51

UN NUOVO MODELLO DECISIONALE COME CHIAVE DI VOLTA DEL RINNOVAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE

Alle radici del problema del rinnovamento " 53

L'esigenza di riforma del bilancio " 60

L'ipotesi di riprogettazione dei comportamenti gestionali pubblici " 63

Il modello decisionale operante nella Difesa " 67

Il "know-how" Difesa per una riforma dei comportamenti gestionali " 72

L'equilibrio tra entrate e uscite " 78

Le considerazioni finali " 81

TAVOLE

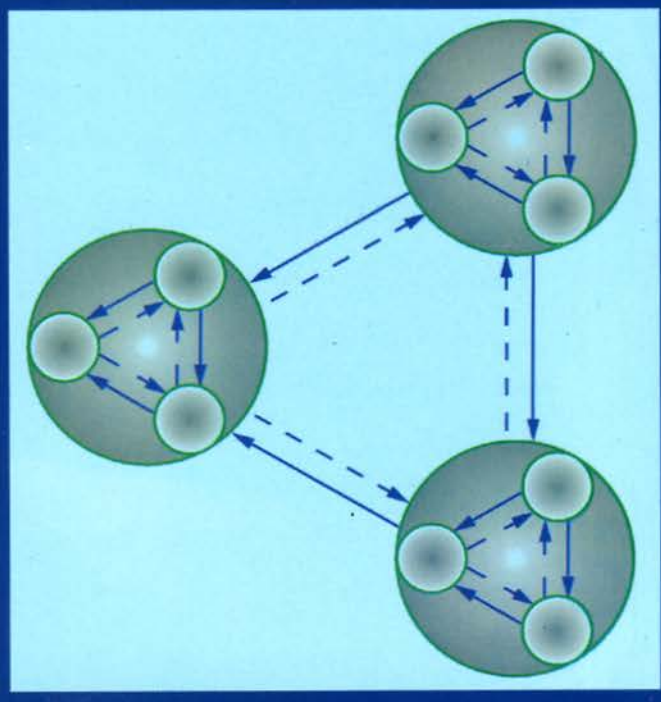
1. ASTRO - Archetipo Strutturale Organizzativo. Modulo base. " 29
2. ASTRO - Ipotesi di sviluppo della struttura di una funzione pubblica. La Difesa. " 33
3. ASTRO - Amministrazione dello Stato. Ipotesi di sviluppo della struttura generale del potere esecutivo. " 35
4. ASTRO - Stato democratico. Ipotesi di sviluppo del livello apicale. " 39
5. ASTRO - Amministrazione dello Stato. Ipotesi di sviluppo della struttura territoriale. " 47
6. ASTRO - Amministrazione dell'Uomo. Ipotesi di sviluppo della sovranità. " 49
7. Modello gestorio di tipo ottimale. Flussi di informazioni nella pianificazione. " 71
8. Sistema gestorio integrato. Vantaggi. " 77
9. Sistema democratico. " 83

Finito di stampare "Novembre 95"

printed in Rome by

S.E.G. TIPOLITOGRAFIA

Via Ludovica Albertoni, 76 - Tel. 06.5376386



L. 20000